Rapport d'étude
sur les
réformes de l'Unité des enquêtes spéciales
rédigé à l'intention
du procureur général de l'Ontario
par
l'honorable George W. Adams, c.r.

Le 26 février 2003

L'honorable George W. Adams, c.r.
2 St. Clair Avenue East Suite 1202 Toronto Ontario M4T 2T5 (416) 515-2797 Fax (416) 515-7862

Le 26 février 2003

L'honorable Norm Sterling
Procureur général
Ministère du Procureur général
720, rue Bay
11e étage
Toronto, ON
M5G 2K1

Monsieur le Ministre,

Je vous prie d'accepter mon rapport d'étude sur les réformes de l'Unité des enquêtes spéciales. C'est avec grand honneur que j'ai travaillé avec les diverses parties intéressées. Je vous remercie du soutien que m'a accordé votre ministère, notamment celui de Mark Leach, directeur des politiques, et de John Lee, conseiller juridique à la Direction des politiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

L'Hon. George W. Adams, c.r.

Table des matières

I.MA NDAT **7**

II. CONTEXTE **10**

III. VUE D'ENSEMBLE DES PERSPECTIVES **13**

POLICE 15
CHEFS DE POLICE ET LES COMMISSIONS DE SERVICES POLICIERS 17
ASSOCIATIONS COMMUNAUTAIRES 20
L'UES 24

IV. MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS – LA REVUE **26**

V. CONCLUSION **85**

VI. ANNEXES **89**

I. Mandat

Au mois d'août dernier, le procureur général m'a chargé de procéder à une étude consultative afin d'évaluer la mise en œuvre des réformes de 1999 de l'Unité des enquêtes spéciales (UES). L'UES est l'organisme de surveillance civile de l'Ontario chargé de faire enquête sur les circonstances entourant les décès ou les blessures graves survenus dans le cadre des activités de la police. Ces réformes découlaient des 25 recommandations que j'avais réussi à dégager par consensus, dans les années 1997 et 1998.[1] Le procureur général souhaitait en outre que je contribue à dégager un accord sur les modifications à apporter pour résoudre les problèmes éventuels de mise en œuvre qui se seraient posés depuis lors. Si, au cours de mon étude, je relevais d'autres difficultés qu'il était possible de résoudre par le biais de consultations, je devais également recommander une approche appropriée.

Le 15 août 2002, j'ai adressé une lettre aux associations et particuliers que j'avais rencontrés dans le cadre de mon étude de 1997-1998 afin de les inviter à une nouvelle rencontre. Contrairement à mon intervention antérieure, je n'avais pas reçu, cette fois-ci, une liste de questions précises à aborder avec les parties intéressées. J'ai donc demandé aux personnes et associations qui acceptaient de me rencontrer de me fournir, au plus tard le 15 septembre 2002, une liste des sujets dont ils souhaitaient discuter. Dans ma lettre, je soulignais le fait que je ne voulais nullement perturber les efforts continus de collaboration entre les parties, ni accentuer leurs différences. Les seules réponses que j'ai reçues provenaient de la police. Le 16 août 2002, j'ai visité les bureaux de l'UES et demandé à son directeur, Peter Tinsley, de me fournir une analyse de l'état d'avancement de la mise en œuvre des 25 recommandations. J'ai reçu cette mise à jour le 25 octobre 2002.

---

[1] G.W. Adams, *Consultation Report of the Honourable George W. Adams, Q.C. to the Attorney General and Solicitor General Concerning Police Cooperation with the Special Investigations Unit* (14 mai 1998).

Les rencontres avec les divers intervenants ont eu lieu durant les mois d'octobre, novembre et décembre. J'ai rencontré à deux occasions la plupart des associations et particuliers. Même si j'avais déjà rencontré la plupart des associations lors de mon étude de 1997-1998, bon nombre de leurs représentants étaient nouveaux. Il n'est donc pas étonnant qu'il y ait eu, au départ, certaines difficultés à apprécier la différence entre la présente revue et mon intervention antérieure qui visait à amorcer des changements fondamentaux. La présente revue a été organisée de façon à recueillir les opinions des intervenants sur la mise en œuvre, au cours de la première série de rencontres, puis de discuter de ces questions au cours de la deuxième. Tout au long de ce processus, j'ai également essayé de dégager des modifications qui pourraient faire l'objet d'un accord concernant des questions de mise en œuvre ou d'autres questions qui m'ont été exposées.

Bien entendu, ce processus n'était pas parfait et a suscité un certain nombre de critiques. Certains étaient d'avis que la revue était trop axée sur Toronto. D'autres ont fait valoir que les « communautés » consultées semblaient défendre davantage un certain modèle de surveillance et ne représentaient donc pas réellement leurs membres ou étaient trop partisanes. D'autres ont contesté le processus en raison de l'absence d'associations de femmes et de groupes d'intérêts spécialisés dans la défense des personnes ayant un handicap; d'autres encore étaient d'avis qu'il aurait fallu une plus vaste représentation du pluralisme racial de l'Ontario.

La portée de cette revue était, pour l'essentiel, la même que celle de l'étude initiale. Il aurait été difficile de consulter de nouveaux groupes ou particuliers dans le cadre d'une revue. L'expérience de Toronto, si une collectivité devait être singularisée, a contribué directement à la création de l'UES. Un grand nombre des associations communautaires qui connaissent bien l'UES se trouvent à Toronto. Néanmoins, les organismes provinciaux qui ont participé à cette étude reflétaient les préoccupations régionales et, comme je l'avais fait dans l'étude

antérieure, je me suis rendu personnellement à Thunder Bay pour rencontrer des groupes et des particuliers plus représentatifs des régions du Nord. La plupart des groupes particulièrement concernés par une politique d'intérêt public acceptent l'accusation d'être trop partisans. Cette critique, par conséquent, peut être formulée à l'égard de tous les groupes et organismes participant à une consultation concernant une politique d'intérêt public. Il m'appartenait d'évaluer les représentations et d'encourager une approche favorisant la résolution des problèmes.

Je dois également mentionner la critique selon laquelle mon étude serait trop axée sur le consensus. On m'a dit que je devrais simplement « trancher sur ces questions selon mon propre jugement ». Le procureur général, je dois le souligner, ne m'a pas demandé d'exprimer une opinion indépendante sur n'importe quelle question qui pourrait surgir au cours de mon étude, autre que le fait que je devais conduire une « revue ». Au contraire, il m'a confié une tâche de facilitation visant à dégager un accord ou à recommander d'autres procédures appropriées, fondées sur le principe du consensus. En bref, mon mandat ne consistait pas à fournir un avis juridique ni à recommander des changements de politique. Toutefois, j'ai constaté qu'en conduisant une telle revue, il est tout à fait normal de présenter certains commentaires personnels, tout en restant dans les limites du mandat que m'a confié le procureur général. Néanmoins, le sujet traité est un domaine qui soulève beaucoup d'émotions, un domaine dans lequel les relations de travail sont facilement perturbées et, par conséquent, dans lequel on risque de paralyser la situation en présentant des recommandations sans d'abord s'assurer qu'elles font l'objet d'un large consensus. Il est donc raisonnable d'adopter une approche consensuelle pour l'élaboration de politiques sous réserve qu'elle n'entraîne pas elle-même une paralysie lorsque des changements, même controversés, sont requis.

Finalement, en ce qui concerne le processus, je tiens à remercier de leur aide précieuse M. Mark Leach, directeur des politiques au ministère du Procureur

général et M. John Lee, conseiller juridique à la Direction des politiques. Même si je suis responsable du contenu de ce rapport, leur contribution dans l'organisation et le soutien de cette étude a été essentielle. Je leur rends hommage pour leurs efforts et leur professionnalisme.

II. Contexte

L'historique de la surveillance civile du maintien de l'ordre en Ontario a été examiné dans mon rapport antérieur. Je ne traiterai donc pas de ce sujet en détail cette fois-ci. Par le biais de l'UES, la province vise à protéger les droits de la personne fondamentaux de tous ses citoyens et citoyennes en veillant à ce que les personnes responsables de l'application des lois et du maintien de l'ordre soient redevables de leurs actions si elles venaient à enfreindre ces droits. La création de l'UES résultait d'une recommandation, émise en 1989 par le Groupe d'étude sur les relations interraciales et la surveillance policière, qui demandait la création d'un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les incidents au cours desquels des policiers ont fait usage de leurs armes à feu et de déterminer si des accusations devraient être portées. Ce Groupe d'étude avait été créé à la suite de plusieurs incidents très controversés au cours desquels la police avait abattu des hommes noirs. À la suite de cette recommandation, l'UES a été créée, en 1990, dans le cadre de la nouvelle *Loi sur les services policiers de l'Ontario*[2]. Ainsi, l'UES est un organisme civil indépendant qui fait enquête sur les circonstances entourant les blessures graves et les décès liés aux activités de la police, au lieu que la police n'enquête elle-même ses propres activités. L'UES constitue un outil démocratique important pour renforcer la confiance de la collectivité dans les organismes paramilitaires que nous appelons la police.

L'extrait suivant illustre les efforts constants et les compromis inhérents à tout système de surveillance civile :

---

[2] L.R.O. 1990, chap. P.15 [ci-après appelée la *Loi sur les services policiers*].

> La définition, et par conséquent la limite, des responsabilités de tout mécanisme de surveillance civile constitue à la fois une tâche fondamentale et un véritable défi. La participation de la population civile aux questions de police est rarement le résultat d'un consensus parmi la police, les chefs de gouvernement et les intervenants non-gouvernementaux sur la valeur et les fonctions d'une telle intervention. Plus souvent, la surveillance civile est le résultat d'oppositions et de compromis entre ceux qui sont en faveur et ceux qui s'y opposent ainsi qu'entre des visions divergentes sur la façon dont cette surveillance devrait fonctionner[3].

Vu sous cet angle, il n'est pas surprenant que la surveillance civile ait fait encore l'objet de controverses tout au long des années 1990 en Ontario. En 1992, une émeute survenue à Toronto a précipité la nomination de Stephen Lewis, par le gouvernement, afin d'examiner les relations entre la police et les minorités raciales. Sur recommandation de M. Lewis, le Groupe d'étude sur les relations interraciales et la surveillance policière a été reconstitué. Stephen Lewis avait également recommandé la création de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario. Le Groupe d'étude et la Commission ont tous deux présenté des recommandations concernant l'UES, recommandations qui n'ont pas été adoptées par le gouvernement. En 1994, le ministère du Procureur général a créé un comité composé de représentants des associations policières et communautaires, sous la présidence de Michael Code, afin de réviser les procédures en vigueur à l'époque pour les enquêtes de l'UES. Comme il s'était avéré impossible de parvenir à un consensus sur un certain nombre de questions essentielles, l'ébauche de protocole étudié à l'époque n'est jamais devenue un instrument de changement. En 1996, le gouvernement a nommé Roderick McLeod, c.r., afin d'examiner comment le système existant de

[3] E. Phillips & J. Trone, "Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight" (Vera Institute of Justice, septembre 2002) p. 5.

surveillance civile de la police dans la province pourrait être amélioré, compte tenu de l'intention expresse du gouvernement d'introduire des modifications à la *Loi sur les services policiers*. Des modifications importantes au sujet des plaintes de la police en général ont suivi sans toutefois toucher l'UES. Pour l'essentiel, les changements apportés au système général de traitement des plaintes limitaient la surveillance civile à une fonction de revue des appels et demeurent, selon ce qui m'a été rapporté, controversés parmi bon nombre des communautés raciales de Toronto. Ces initiatives ne se fondaient pas sur un consensus.

Finalement, en 1997, le procureur général et le solliciteur général m'ont chargé de consulter les associations communautaires et policières afin de dégager des moyens d'améliorer les rapports entre l'Unité des enquêtes spéciales et la police dans des domaines précis, à savoir : (i) l'information sans retard de l'UES par la police en cas d'incident; (ii) le contrôle du lieu de l'incident en attendant l'arrivée des enquêteurs de l'UES; et (iii) la coopération opportune des agents de police concernés par l'incident faisant l'objet de l'enquête. Dans mon rapport, j'ai souligné que cette consultation visait à identifier des terrains d'entente et à utiliser une approche faisant appel au dialogue basé sur les principes et la résolution des problèmes, afin de dégager une entente sur les changements nécessaires chaque fois que possible. Les 25 recommandations de portée très large qui en ont découlé démontraient bien que les difficultés spécifiques qui m'avaient été rapportées étaient symptomatiques de problèmes plus profonds. Le rapport représentait ma propre évaluation des points sur lesquels il existait un large consensus. Par la suite, le procureur général et le gouvernement ont confirmé mon évaluation, et la plupart de ces 25 recommandations ont été mises en œuvre.

III. Aperçu général des points de vue

Cette section vise à donner un bref aperçu de certains points de vue généraux des parties intéressées. De nature très générale, cet aperçu démontre que la surveillance civile est le produit d'efforts constants et de compromis, comme je l'ai souligné plus haut. Dans une démarche de ce genre, il est presque inévitable que bon nombre des intervenants aient tendance à faire resurgir des plaintes formulées antérieurement ou à ne mettre l'accent que sur leurs différences actuelles. L'aisance avec laquelle les critiques sont présentées découle des différences entre ces parties, différences inhérentes qu'aucun ensemble de réformes ne peut entièrement éliminer. Les associations représentant des communautés raciales se soucient de la sécurité de leurs membres dans leurs rapports avec la police, tandis que les associations de policiers s'intéressent à la sécurité des agents de police et au risque qu'ils ne fassent l'objet de poursuites injustes. Les questions de vie et de mort sont des sujets de préoccupation bien réels pour tous.

Les points de vue que j'exprime en termes généraux ci-dessous sont loin d'être partagés par tous les représentants des groupes d'intervenants en question. En fait, sur de nombreux sujets, l'opinion que j'expose ne représente même pas celle de la majorité des membres du groupe d'intervenants. En outre, je ne remplirais pas mon mandat si j'ignorais diverses opinions controversées qui s'inscrivent dans le débat public sur la surveillance civile entre divers groupes d'intervenants de même qu'au sein d'un même groupe. Grâce aux discussions et à l'expérience, la position des individus et des groupes peut changer et évoluer. En fait, l'un des aspects importants de cette étude a été l'échange ouvert d'opinions entre les parties.

Il serait encore plus négligent de ma part de ne pas souligner, au bout du compte, que tous les groupes d'intervenants ont reconnu que les réformes en cours ont réalisé l'objectif qu'elles visaient, ou sont en voie de le réaliser, et que

l'UES s'est énormément améliorée sous la direction de Peter Tinsley, son directeur actuel. L'augmentation des fonds publics a permis à l'UES de se doter des ressources nécessaires à l'exécution efficace de son mandat important et de gagner ainsi la confiance de la police et des associations communautaires. Les changements apportés à la réglementation ont créé un cadre efficace pour les enquêtes de l'UES et ont ainsi renforcé cette confiance essentielle. En bref, des progrès réels ont été accomplis grâce aux réformes de 1999.

Il est tout aussi important de noter que tous les représentants de la police et de la collectivité ont présenté des propositions visant à améliorer l'UES et non à la remplacer. De même, tous les représentants de la communauté policière ont démontré qu'ils acceptaient le besoin d'une surveillance civile afin de maintenir la confiance du public dans la police. Parallèlement, les représentants de la communauté africo-canadienne et d'autres minorités raciales reconnaissent que la sécurité des agents de police et le risque qu'ils fassent l'objet de poursuites injustifiées constituent des questions importantes. Le maintien de l'ordre peut être un travail dangereux nécessitant la prise de décisions immédiates, et les associations communautaires comprennent généralement pourquoi les agents de police s'inquiètent que l'UES puisse mal interpréter ces décisions. Elles comprennent aussi les répercussions négatives qu'une enquête de l'UES peut avoir sur un agent de police et sa famille, surtout lorsqu'il est accusé d'un acte criminel. Autrement dit, les associations communautaires ont démontré qu'elles peuvent faire la différence entre les propositions de la police fondées sur ces préoccupations et les objections de principe à la surveillance civile.

Enfin, tous les participants ont convenu du fait que la surveillance civile des circonstances entourant des décès et des blessures graves mettant en cause la police, aussi robuste soit-elle, n'élimine pas le besoin de politiques économiques et sociales pertinentes afin de soutenir nos communautés raciales et de faire en sorte que la police ait la formation et le leadership nécessaires dans une société plurale. Lorsque l'on procède à l'examen d'une composante importante, quoique

relativement petite, du maintien de l'ordre en Ontario, on risque d'oublier le contexte plus large de cette question qui donne lieu aux nombreux problèmes auxquels sont confrontés les agents de police et les membres du public avec lesquels ils viennent en contact. L'UES ne peut pas, à elle seule, être l'instrument permettant de résoudre tous ces problèmes. Cette réalité a été rappelée à tous lorsque, durant cette étude, la question de l'établissement de profils basés sur la race a été soulevée par un article du *Toronto Star* qui a, bien entendu, exacerbé la tension existante entre plusieurs groupes d'intervenants.[4] Même si cette question n'est pas sans rapport avec la surveillance civile, ce n'est pas un sujet pour lequel on peut demander à l'UES d'être le fer de lance. Néanmoins, les tensions qui en résultent peuvent compliquer le travail de l'UES[5]. De ce fait, certains aspects importants de la controverse liée à la surveillance civile ont leurs causes profondes ailleurs, et les solutions sont dans les mains des groupes d'intervenants et exigent des changements à d'autres politiques publiques.

Police

Il serait inexact de considérer que la police constitue une communauté homogène. Par exemple, sur certains sujets, les chefs de police peuvent avoir une opinion différente de celle des associations de policiers. De la même façon, le Service de police de Toronto et la Police provinciale de l'Ontario (OPP) – les deux organismes ayant le plus de rapports avec l'UES[6] – ont une opinion assez différente de celle des organismes dont les rapports avec l'UES sont moins fréquents. Il faut donc tenir compte de cette réalité en lisant les généralisations qui suivent.

---

[4] J. Duncanson, "Summit pledges to halt racial profiling" *Toronto Star* (26 novembre 2002) A17.
[5] T. Tyler, "Racial profiling exists: Crown" *Toronto Star* (18 janvier 2002) A1; P. Small, "Police union sues Star over race-crime series" *Toronto Star* (18 janvier 2002) A6.
[6] Deux-tiers de toutes les enquêtes de l'UES SIU concernent l'un ou l'autre de ces deux corps de police.

Ceci étant dit, les associations de policiers se sont, de façon générale, déclarées satisfaites de la mise en œuvre des recommandations, surtout en ce qui concerne les protections légales qui ont été accordées à leurs membres. L'UES est perçue comme une agence d'enquête compétente. Des préoccupations ont par contre été soulevées au sujet de l'obligation de rendre compte de l'UES et de son mandat. Par exemple, la Police Association of Ontario (PAO) a proposé que l'UES adopte un code de conduite et une procédure de traitement des plaintes similaires à ceux qui sont applicables aux agents de police. Elle a également proposé de mettre en place une procédure pour régler les différends qui pourraient surgir entre les agents de police et l'UES lors d'une enquête de celle-ci. De plus, la PAO a recommandé d'adopter une nouvelle définition des « blessures graves ». Même si la définition proposée vise à limiter l'intervention de l'UES aux cas de blessures vraiment graves, cette proposition est surtout une réaction à l'incertitude perçue quant aux définitions appliquées par l'UES et celles que l'Association des chefs de police de l'Ontario (OACP) recommande à ses membres[7]. Les associations de policiers ont également exprimé des inquiétudes sur le fait que l'UES effectue ce que l'on appelle des « revues d'incidents ». L'UES effectue une revue d'incident lorsqu'il n'est pas absolument certain que l'incident en question relève de son mandat. La PAO est d'avis que ceci est incompatible avec le mandat limité de l'Unité et souhaiterait au contraire que l'UES décide immédiatement si elle a ou non les pouvoirs de faire enquête.

Les préoccupations mentionnées ci-dessus ne sont pas partagées par toutes les associations de policiers. Les rapports entre les associations de policiers et l'UES au cours des cinq dernières années ont varié selon l'association. Les principales associations de policiers semblent avoir développé des relations de travail avec l'UES pour les enquêtes, et les problèmes sont généralement résolus rapidement et efficacement. Les associations de policiers qui ont des rapports peu fréquents avec l'UES ont parfois de plus grandes difficultés, et ces

[7] La definition de l'OACP figure à la page 38 de ce rapport. La définition de l'UES est à la page 36.

difficultés ont tendance à nuire aux rapports ultérieurs entre ces deux parties. De ce fait, certaines associations souhaitent que des changements plus radicaux soient apportés à l'UES tandis que d'autres se sont, de façon pragmatique, adaptées à l'approche actuelle et ont mis en place du personnel qualifié pour son application efficace. De façon similaire, même si la plupart des associations conviennent que les compétences fondamentales de l'UES se sont nettement améliorées, les opinions divergentes résultent en général d'enquêtes et de poursuites spécifiques. Par exemple, il m'a été dit que certaines accusations n'auraient pas dû être portées et que les tactiques de poursuites qui ont suivi étaient trop antagonistes. Il n'est pas étonnant que des inquiétudes aient été exprimées pour les familles des agents qui ont subi les turpitudes d'un procès criminel rendu public. Toutefois, dans chacun des cas en question, il semble que l'agent de police ait bénéficié d'une procédure équitable et ait été représenté correctement par un avocat. Du fait que certaines de ces affaires sont en cours, il n'est pas possible d'ajouter quoi que ce soit à ce sujet.

Toutes les associations de policiers avec lesquelles je me suis entretenu se sont déclarées en faveur d'une surveillance civile. Néanmoins, elles se sont toutes déclarées très préoccupées par le fait que l'on puisse, à partir de spéculations, mettre en doute les intentions ayant guidé les décisions qu'un agent de police a dû prendre sur le champ, dans des circonstances difficiles, pour défendre sa propre sécurité et celle du public. Les associations de policiers ont par conséquent demandé que les normes d'enquête les plus rigoureuses soient respectées lorsque l'on examine les actions de leurs membres et elles appuient pleinement les protections procédurales que leur accorde le Règlement.

Chefs de police et commissions de services policiers

En tant qu'agents de police directement responsables envers leurs commissions des services policiers et que gestionnaires des services policiers, les chefs de

police jouent un rôle important dans la surveillance civile et ont un point de vue unique à cet égard. Comme c'est à eux que revient, au bout du compte, la responsabilité d'aviser l'UES en cas d'incident, les chefs de police ont exprimé de la frustration à propos de ce qu'ils considèrent une absence de directives claires quant aux circonstances dans lesquelles l'UES doit être avisée. Ils ont aussi exprimé des inquiétudes quant aux coûts encourus par les corps de police pour la défense au criminel des agents de police lorsqu'il est fait appel à l'UES. Ils ont remis en cause le besoin de conduire automatiquement une enquête criminelle coûteuse chaque fois qu'une blessure grave ou un décès se produit. Au contraire, ils estiment que la bonne approche consisterait à ce que l'UES fasse une simple enquête sur la question et ne s'embarque dans une enquête criminelle que dans le cas où elle a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise. Ce serait à ce stade que les agents seraient désignés en tant qu'agents impliqués ou qu'agents témoins et qu'on leur accorderait des droits de représentation. De l'avis de l'Association des chefs de police de l'Ontario (OACP), rien dans le fait d'être un agent de police – ou un docteur, un pompier ou un auxiliaire médical – ne contraint à faire automatiquement une enquête criminelle chaque fois qu'une blessure grave ou un décès s'est produit dans le cadre d'une activité professionnelle.

Les chefs de police partagent également plusieurs des préoccupations des agents de police qu'ils encadrent. Par exemple, l'OACP et l'UES se sont engagées dans un débat sans fin sur des questions telles que la redevabilité et le mandat de l'UES. À l'instar des associations de policiers, l'OACP est en faveur d'un code de conduite que les enquêteurs et le directeur de l'UES devraient respecter ainsi que d'un mécanisme connexe de traitement des plaintes. L'OACP a aussi proposé sa propre définition des « blessures graves »[8] et a suggéré que l'UES ne soit avisée qu'après que le chef de police ait déterminé qu'il y a blessure grave ou qu'il y ait pu avoir une faute criminelle. Il semble que l'OACP ait proposé à ses membres d'adopter unilatéralement ces recommandations

[8] *Ibid.*

malgré les objections de l'UES et de la collectivité. La définition actuelle de l'UES est le résultat d'une entente controversée conclue par l'UES et l'OACP en 1991.[9] À l'époque, les associations communautaires n'avaient pas été consultées et avaient contesté cette définition. Toutefois, les années aidant, elles ont fini par accepter la définition. L'OACP a également remis en question la politique de l'UES relative à la revue des incidents que l'Association considère une extension unilatérale du mandat de l'Unité.

L'OACP a été active dans l'élaboration de lignes directrices visant à aider les chefs de police à décider quels documents de la police devraient être communiqués à l'UES pour se conformer à son devoir de coopérer. Il m'a été dit que l'Association reçoit souvent des demandes de conseil à ce sujet et considère qu'il devrait y avoir une approche uniforme dans l'ensemble de la province. Même si l'UES a vigoureusement rejeté l'ébauche initiale, au moment de ma nomination, l'OACP avait fait plusieurs concessions importantes pour répondre aux critiques de l'UES[10]. Malheureusement, ces efforts de l'OACP ont été perçus par les associations communautaires de minorités raciales comme étant une opposition pure et simple à l'existence même de l'UES et ont miné la confiance de la collectivité dans le rôle d'exécution de l'obligation de coopérer que les recommandations mises en œuvre confient aux chefs de police. Heureusement, il y a eu aussi un certain nombre d'actes exemplaires de coopération entre les chefs de police, les commissions des services policiers et les associations communautaires. Par exemple, en 2002, l'Association internationale des chefs de police, au cours de sa 109^{e} conférence annuelle, a honoré conjointement des représentants de la collectivité et de la police de la Ville de Toronto pour leur participation et le leadership dont ils ont fait preuve dans le cadre de la conférence communautaire de juin 2000 relative aux solutions de rechange à l'usage de la force par la police.

---

[9] Voir: A. Duffy, "Deal limits probes into shootings by police" *Toronto Star* (13 juillet 1991) A8; "A toothless tiger" *Toronto Star* (15 novembre1991) A24; "Groups want head of police agency to resign" *Toronto Star* (26 février 1992) A5.

[10] UES, "SIU Position Paper: Proposed OACP Guidelines on Production of Information to SIU Investigation" (1er février 2002).

L'OACP a souligné ce qu'elle perçoit comme un manque de coopération de la part de l'UES dans le cadre des enquêtes criminelles parallèles et des enquêtes administratives des chefs de police. Même si l'OACP souhaite que ses membres fournissent à l'UES autant de renseignements que raisonnablement possible, elle s'est plainte que l'UES, du fait de sa politique de confidentialité, ne rend pas la pareille. L'OACP a demandé que les constatations faites par l'UES dans le cadre de ses enquêtes soient divulguées entièrement aux chefs de police.

Il est important de noter que l'OACP accepte de poursuivre son travail avec l'UES en vue d'éliminer les divergences restantes et qu'elle attache de la valeur à un dialogue continu. L'OACP reconnaît aussi que l'UES a accompli des progrès énormes dans l'exercice de ses responsabilités de base en matière d'enquête.

Associations communautaires

Les représentants de la collectivité ont été perturbés par les propositions de la police concernant les modifications à apporter à l'UES dans le cadre de ce qui est considéré comme un processus de révision. Ils ont, eux aussi, convenu du fait que l'UES a accompli des progrès considérables depuis la mise en œuvre des réformes, mais ont le sentiment que les concessions accordées en 1998, lorsqu'ils ont accepté formellement la reconnaissance de la distinction entre les agents impliqués et les agents témoins ainsi que les droits de représentation correspondants dont bénéficient les agents de police, sont maintenant utilisées contre eux. La Police Association of Ontario (PAO) voulait maintenir ces protections tout en demandant que d'autres changements soient adoptés au nom de la redevabilité, demande que les associations communautaires ont perçu comme visant à saper l'UES. Ces associations ont aussi le sentiment que

l'OACP est revenu sur son acceptation antérieure des réformes en invoquant le fait qu'elles sont trop coûteuses et qu'elle cherche à réduire le mandat de l'UES.

Les associations communautaires ne jugent pas d'un œil favorable les préoccupations concernant le coût des enquêtes de l'UES. Elles ont contesté l'exactitude des coûts présentés et ont fait valoir que, dans les recommandations mises en œuvre, rien n'impose que les coûts de représentation juridique des agents de police soient à la charge des commissions des services policiers. Contrairement à l'OPP, bon nombre de commissions de services policiers ont, de leur propre gré, pris en charge ces coûts ou n'ont pas essayé d'obtenir d'autres solutions moins coûteuses. En tout état de cause, les associations communautaires ont le sentiment que ces coûts sont le prix équitable à payer pour que le système de surveillance civile indépendant de l'Ontario soit bien accepté. Des associations communautaires ont aussi affirmé qu'en réalité, l'OACP cherchait à exercer son contrôle sur l'UES et utilisait la question des coûts comme un prétexte. Par conséquent, si d'autres changements devaient être apportés aux pouvoirs de l'UES, les associations communautaires proposeraient d'élargir le mandat de l'Unité afin d'y inclure toutes les plaintes civiles et d'élargir la définition de « blessures graves » pour y inclure les dommages psychologiques.

Les représentants de la collectivité craignent qu'un code de conduite et un processus de traitement des plaintes de l'UES, ainsi que tout autre forme de procédure pour la résolution des différends, soient utilisés comme moyens d'entraver les enquêtes de l'UES par les associations de policiers et les corps de police qui sont déjà très puissants. Les associations communautaires ne voient pas en quoi l'UES pourrait avoir manqué à son devoir et ont fait valoir que depuis la création de l'UES, les enquêtes ont entraîné peu d'accusations et seulement un nombre très restreint de déclarations de culpabilité. Les associations communautaires ont fait valoir que les agents de police doivent respecter un code de conduite et faire l'objet d'enquêtes par l'UES parce qu'ils portent des

armes, ce qui n'est pas le cas des enquêteurs de l'UES. Les associations communautaires ont également souligné que la surveillance par l'UES demeure fragile et qu'en fait, d'autres sanctions étaient nécessaires pour traiter du manque continu de coopération de la part de certains chefs et agents de police. Ils ont le sentiment que la surveillance civile n'a pas besoin de son propre mécanisme de surveillance, autre que celui qui existe déjà. L'UES rend publiques ses propres procédures de traitement des plaintes auxquelles la communauté policière a accès. Les enquêteurs répondent de leurs actions devant le directeur et sont passibles de mesures disciplinaires. Le directeur est responsable devant le procureur général. Il est également possible de porter plainte auprès de l'ombudsman. Les représentants de la collectivité ont fait part de leur inquiétude quant à la vulnérabilité de l'UES et de son directeur face aux intérêts puissants de la police, et ne voient aucune justification aux demandes que la police présente au nom d'une soi-disant plus grande obligation de rendre compte. Il a été souligné qu'un agent de police qui estime avoir été accusé et poursuivi à tort peut avoir recours aux tribunaux de la même façon que n'importe quel membre du public qui estime avoir subi un tel préjudice.

Certaines associations communautaires ont également affirmé que l'UES manque de transparence dans ses activités et que son personnel ne présente pas une diversité raciale suffisante. Elles ont noté que la police, qui bénéficie d'un meilleur financement et d'une organisation plus poussée, a un meilleur accès au gouvernement et au directeur de l'UES qu'elles-mêmes. Certains de leurs représentants se demandaient même si la présente étude était le résultat de ce déséquilibre d'influence. Le fait que le public n'ait pas accès aux rapports d'enquête que le directeur remet au procureur général et que les commissions des services policiers ne rendent pas publiques les revues administratives conduites par les chefs de police a également été cité comme un obstacle aux droits du public à être informé et à sa confiance dans le système. Toutefois, la création d'un comité de ressources communautaires, afin de mieux informer les associations communautaires des activités générales de l'UES, est une initiative

du directeur de l'UES qui a été appréciée. Même si jusqu'à présent ce comité ne s'est réuni que deux fois, les associations communautaires admettent que l'UES commence à satisfaire le besoin d'une plus grande transparence.

Les associations communautaires ont jugé qu'il serait intéressant que le directeur de l'UES recommande des améliorations qui pourraient être apportées aux méthodes de la police afin d'éviter des décès et des blessures graves parmi la population. L'expérience de l'Unité est considérée comme une source importante pour l'élaboration de politiques publiques de prévention. Toutefois, le Bureau du coroner en chef a recommandé la prudence dans ce domaine en faisant valoir que la fonction de l'UES est axée sur les possibilités de fautes criminelles. L'extension de ce rôle pourrait compromettre cette fonction importante, tout en empiétant sur le rôle d'autres institutions mieux placées pour faire des recommandations éclairées. Dans la pratique, l'UES attire l'attention des chefs de police sur les questions qui pourraient justifier un examen administratif.

Finalement, certains intervenants ont exprimé la crainte que l'Unité des poursuites relatives au secteur de la justice ne dispose pas de ressources suffisantes pour poursuivre avec succès les accusations portées par l'UES. Il a été fait mention du faible nombre de déclarations de culpabilité et de certaines poursuites dans lesquelles, selon ces personnes, des déclarations de culpabilité auraient dû être prononcées. Selon ces intervenants, un plus grand nombre de procureurs de la Couronne et d'avocats en général devraient être affectés à l'Unité.

En dépit de toutes ces préoccupations, les associations communautaires reconnaissent que des progrès importants ont été accomplis et elles sont, de façon générale, prêtes à poursuivre leur collaboration dans le cadre des recommandations mises en œuvre. Néanmoins, s'il y avait la moindre possibilité de prendre en compte le genre de réformes de grande envergure demandées

par certaines associations de policiers, les associations communautaires demanderaient alors que le mandat de l'UES soit élargi et que l'on mette en œuvre des méthodes plus efficaces afin de veiller à ce que la police respecte son devoir de coopérer.

L'UES

Comme dans le cas de la consultation précédente, l'UES n'a pas été traitée en tant qu'un intervenant officiel dans cette étude. Il lui a plutôt été demandé de fournir des renseignements de base sur la mise en œuvre des recommandations et d'identifier toute question connexe.

La mise en œuvre de la recommandation d'augmentation de son financement a permis à l'UES de remplir son mandat plus efficacement. Disposant de ressources plus importantes, l'UES a entrepris de renouveler à la fois ses capacités en matériel et ses ressources humaines. L'UES dispose maintenant de l'équipement dont elle a besoin pour mener à bien son mandat. Elle a embauché des enquêteurs chevronnés. Plusieurs de ces enquêteurs venaient du secteur civil et non de la police. L'UES a mis également en place un programme formel de formation continue selon les normes les plus rigoureuses de compétence en matière d'enquête, sous la direction d'un coordinateur de la formation à plein temps. Les entrevues d'embauche sont conduites par l'UES avec la collaboration de jurys d'embauchage comprenant des représentants de la police et d'associations communautaires. L'UES est déterminée à se doter de personnel représentant une bonne diversité raciale sans sacrifier sa compétence dans la conduite des enquêtes.

Si l'on se fie aux réactions des intervenants, les questions relatives à la compétence des enquêteurs de l'UES semblent maintenant être du passé. Toutefois, l'UES n'ignore pas que la performance de son personnel sera toujours un point de mire et qu'elle doit donc exercer une vigilance constante à cet égard.

Le délai de clôture des cas s'est remarquablement amélioré. L'UES compile chaque année des statistiques sur le nombre et le type d'incidents sur lesquels elle fait enquête, et un examen rapide de ces statistiques montre que, chaque année, l'UES étudie environ 150 cas qui donnent lieu à une demi-douzaine d'accusations. Avant la mise en œuvre de ces recommandations, le pourcentage des dossiers clos en 30 jours ou moins était d'environ 30 %. Au cours de l'exercice 2001-2002, ce pourcentage avait atteint près de 79 %.

Depuis 1999, l'UES collabore avec les chefs de police et les associations de policiers afin de clarifier diverses questions d'ordre opérationnel. Ces discussions sont parfois difficiles pour toutes les parties intéressées. Néanmoins, le dialogue se poursuit, preuve de l'engagement de tous les participants. Ce dialogue a permis de faire évoluer positivement les comportements, de renforcer la compréhension réciproque et d'augmenter l'échange d'information. De plus, lorsque la communication est bien établie, les agents de police coopèrent plus activement aux enquêtes de l'UES. Pour l'UES, le plus difficile a été ses relations avec la PAO. Il va de soi que lorsque la PAO a demandé publiquement la démission du directeur de l'UES, la relation entre ces deux organismes est devenue plus tendue. Ce différend étalé au grand jour n'a desservi les intérêts de personne. L'UES continue néanmoins à rencontrer individuellement des associations de policiers membres de la PAO, et l'expertise de l'Ontario Provincial Police Association (OPPA) dans les questions touchant l'UES devrait contribuer à améliorer la situation, maintenant que cette association est redevenue membre de la PAO.

L'UES a souligné qu'elle n'est pas opposée à des changements touchant son mandat pour autant que ceux-ci visent à résoudre des problèmes réels. Il n'est pas possible d'apporter des changements basés seulement sur des questions de principe et sans l'appui d'un large consensus des intéressés, y compris les associations communautaires. L'UES a mis en place une procédure de traitement des plaintes pour répondre à la demande d'une plus grande obligation

de rendre compte, mais n'a reçu jusqu'à présent aucune plainte. L'Unité a également mis en place une nouvelle approche d'examen préliminaire des cas afin d'essayer de réduire ses interventions dans les cas incertains et donc de réduire les coûts, mais elle s'est heurtée à des protestations d'ordre de compétence de la part même de ceux qu'elle essayait d'aider.

L'UES a accompli des progrès dans ses efforts d'ouverture sur la collectivité avec la création du comité-ressource du directeur. L'Unité reconnaît qu'elle doit poursuivre et renforcer ses efforts afin de faire mieux connaître son existence aux communautés autochtones du nord de la province. L'UES admet aussi que pour gagner la confiance de la collectivité et de la police, elle doit poursuivre sans relâche ses efforts de collaboration avec ces groupes et qu'elle doit veiller à maintenir suffisamment de transparence dans ses activités. À cette fin, elle communique au public ses directives opérationnelles et elle accepte d'établir une relation de travail avec toutes les parties intéressées qui acceptent de respecter son indépendance et son intégrité professionnelle.

L'UES a relevé plusieurs questions qui, à son avis, seraient sans doute soulevées par les parties au cours de cette étude et ses prévisions se sont révélées exactes. Ces questions sont traitées dans la section qui suit.

IV. Mise en oeuvre des recommandations – la revue

En faisant le point de la mise en œuvre de chaque recommandation, mon intention n'est pas de rapporter toutes les questions ou les plaintes qui m'ont été adressées. Cette étude n'a pas été entreprise afin d'identifier ou de mettre en lumière le détail des différences qui caractérisent inévitablement une activité aussi complexe et controversée que la surveillance civile. Je n'ai pas essayé, non plus, de donner une liste exhaustive des nombreuses réalisations de l'UES.

Au contraire, je vais mettre l'accent sur les faits saillants et les questions essentielles.

Recommandation 1 :
L'UES devrait être dotée des ressources nécessaires pour mener à bien son important mandat.

Pour l'exercice financier précédant la mise en œuvre de cette recommandation, le budget de l'UES était légèrement inférieur à 2,2 millions de dollars. Le manque de ressources était perçu comme un obstacle majeur au bon déroulement des activités de l'Unité en 1997-1998. À l'époque, l'UES devait souvent faire appel à l'OPP pour les activités d'identification médico-légales ainsi qu'au corps de police concerné pour l'interrogation des témoins secondaires et tertiaires. Il arrivait aussi souvent que l'UES autorise le corps de police concerné à conduire toute l'enquête sur l'incident, sous la supervision de l'UES. Ce genre de situation, combinée avec d'autres critiques justifiées de la performance de l'UES, était symptomatique d'un financement insuffisant. Sans les ressources nécessaires, aucun cadre réglementaire ne peut fonctionner de façon acceptable.

Le gouvernement a donné suite à cette recommandation en augmentant largement les ressources de l'Unité. Le budget de l'UES est ainsi passé à plus de 4,7 millions de dollars pour l'exercice 1999-2000. Pour 2002-2003, le budget de l'UES a légèrement dépassé 5,2 millions de dollars. De l'avis de tous, l'Unité semble maintenant être bien dotée, tant en équipement qu'en personnel.

En mai 2000, l'UES a emménagé dans de nouveaux locaux situés à l'intersection des autoroutes 401 et 427, à proximité de l'aéroport international Pearson. En plus de faciliter le déploiement des enquêteurs sur les lieux des incidents, ces nouvelles installations ont été conçues de façon à répondre aux exigences opérationnelles de l'Unité. Comme il est expliqué dans le rapport annuel 2000-2001 de l'UES, les enquêteurs de l'UES disposent maintenant de salles

d'entrevue dotées d'un équipement audiovisuel à la pointe de la technologie, d'installations de sécurité pour entreposer les dossiers, indices et preuves, ainsi que de salles pour les projets. L'UES dispose aussi, dans ses nouvelles installations, de l'espace nécessaire à l'Unité autonome des identifications légales qui comprend notamment un laboratoire parfaitement équipé. Les techniciens en identification médico-légale de l'UES disposent maintenant de tout l'équipement nécessaire pour examiner les lieux de l'incident et recueillir les éléments de preuve nécessaires à une enquête efficace.

En janvier 2000, l'UES a embauché 20 nouveaux enquêteurs venus des quatre coins de la province, dont un détective récemment retraité de la brigade des homicides du Service de police de Toronto et des enquêteurs chevronnés retraités de la GRC, l'OPP et d'autres corps de police. Chacun de ces enquêteurs détenait plus de 20 années d'expérience dans le maintien de l'ordre. L'Unité a également embauché plusieurs enquêteurs confirmés venus de secteurs autres que la police. En février 2001, l'Unité a recruté 13 nouveaux enquêteurs représentant le même type de diversité et d'expérience.

Même si l'UES n'est pas toujours capable d'intervenir rapidement dans le cas d'incidents se produisant dans des collectivités éloignées, elle a élaboré la directive opérationnelle 003 qui reconnaît que, dans de telles circonstances, la coordination immédiate entre la police et l'UES est nécessaire. Elle a également mis en place des moyens de transport plus rapides pour déployer son personnel dans les localités éloignées. L'UES comprend qu'elle ne peut pas prétendre tenir le rôle d'enquêteur principal de façon crédible s'il lui faut plusieurs heures pour atteindre les lieux d'un incident. Les corps de police comprennent que lorsqu'on leur confie la direction de l'enquête, ils doivent faire preuve d'un professionnalisme et d'une transparence exemplaires pour obtenir l'approbation de l'UES et de la collectivité. Une telle coopération exige aussi des relations de travail à la fois courtoises et indépendantes entre l'Unité et la police afin de gagner la confiance de la collectivité.

Recommandation 2 :

Un modèle de procédure opérationnelle, à la fois détaillé et clair, devrait être adopté par le biais d'un règlement officiel. Cette procédure devrait prévoir explicitement qu'un agent de police qui ne se conforme pas à l'une ou l'autre des dispositions du règlement commet une faute grave. Le code de conduite devrait être modifié en conséquence. Si la force exécutoire de ce règlement se fait par le biais des mesures disciplinaires courantes sous la direction du chef de police, l'UES doit alors avoir le statut de plaintif.

Cette recommandation a été mise en œuvre en partie par l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1999, du Règlement de l'Ontario 673/98 (« le Règlement ») et du Règlement de l'Ontario 674/98. Le premier de ces règlements établit la conduite et les devoirs des agents de police visés par les enquêtes de l'UES. Le deuxième modifie le Code de conduite prévu par la *Loi sur les services policiers* en ajoutant, parmi les catégories d'inconduite, le non-respect d'une disposition du Règlement de l'Ontario 673/98. Le fait de ne pas respecter le Règlement constitue donc une inconduite aux termes de la *Loi sur les services policiers*.

Le statut de plaintif n'a pas été accordé expressément à l'UES ni à son directeur. Même si l'entrée en vigueur de ces deux règlements semble avoir nettement amélioré la coopération des agents de police lors des enquêtes de l'UES, il y a encore des cas où un corps de police, une association de police ou l'avocat d'un agent de police confronte d'abord l'UES. Même si les situations de ce genre sont de moins en moins fréquentes et résultent probablement du manque d'expérience, une remise en cause du pouvoir du directeur à faire appliquer les règlements n'aide certes pas la situation. Même si une interprétation contextuelle de l'expression « membre du public » inclurait raisonnablement le directeur[11] et qu'aucun tribunal ni cour n'a jusqu'à présent réfuté le besoin évident du directeur

[11] La définition de « membre du public » figurant dans le paragraphe 57 (7) de la *Loi sur les services policiers* n'exclut pas le directeur, contrairement à certains membres des corps de police qui sont spécifiquement exclus.

de bénéficier du statut de plaintif[12], une modification de la *Loi sur les services policiers* à cet effet serait salutaire. *Abundans cautela no nocet.* [L'excès de précaution ne nuit pas.] Par exemple, le paragraphe 277.40 (3) de la *Loi sur l'éducation*[13] stipule que :

> *Il est entendu* qu'une plainte déposée par le secrétaire d'un conseil en vertu du présent article est réputée être une plainte déposée par un membre du public en vertu de l'alinéa 26 (1) a) de la *Loi de 1996 sur l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario* [l'expression *il est entendu* souligne le fait.]

Personne ne conteste le fait que le directeur doit avoir les pouvoirs de solliciter l'exécution du Règlement.

L'étendue du « devoir de coopérer » est parfois devenue un sujet de divergence. Par exemple, des discussions ont eu lieu entre plusieurs corps de police et l'UES concernant l'obligation de fournir du matériel de la police et d'autres objets pertinent à l'enquête menée par l'UES, lorsque ces objets sont sous la garde et le contrôle du corps de police. De la même façon, la présentation de certains documents de la police, avec ou sans mandat de perquisition, a été controversée pour des raisons de pertinence et de confidentialité. Il s'agit notamment de dossiers personnels, de dossiers de plaintes du public, de dossiers disciplinaires ainsi que de photographies et empreintes digitales des agents.[14] Je refuse de me

---

[12] Comparer *Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women v. North Sydney (Town) Police Department* (1992), 15 Admin. L.R. (2d) 218, [1992] N.S.J. No. 107 (N.S.S.C. (T.D.)).

[13] L.R.O. 1990, chap. E.2.

[14] Depuis l'entrée en vigueur du Règlement, l'UES a toujours maintenu que l'obligation de collaborer aux termes du paragraphe 113 (9) de la *Loi sur les services policiers* inclut l'obligation, pour les corps de police, de fournir, sur demande de l'UES, toute la documentation pertinente et non confidentielle en leur possession, sauf les notes personnelles de l'agent de police impliqué qui ont un rapport avec l'incident faisant l'objet de l'enquête. Toutefois, dans la pratique, l'UES n'a pas cherché à obtenir de divers autres rapports de la police qui auraient pu provoquer le même intérêt constitutionnel que les agents impliqués, par exemple des rapports d'incidents ou d'événements qui auraient été remplis à la suite d'un incident. Pour certains des cas de jurisprudence les plus récents, consulter *R. c. White*, [1999] 2 R.C.S. 417 et *R. c. Jarvis*, [2002] C.S.J. n° 76. Le document de « directives » de l'OACP visait à étendre l'étendue du matériel

laisser entraîner dans un débat sur des différences complexes et théoriques sans la rigueur d'un ensemble de faits concrets et l'avis juridique d'avocats chevronnés. Je ne vois également aucune question que des parties bien intentionnées ne soient capables de résoudre par leurs propres efforts, comme c'est d'ailleurs le cas dans la pratique. Tous les intervenants, y compris l'UES, doivent être sensibles aux problèmes qui risquent de retarder les enquêtes et d'en compromettre l'intégrité. Des poursuites complexes sur des questions d'ordre constitutionnel ne sont dans l'intérêt de personne.

Jusqu'à présent, l'UES et la collectivité policière ont pu résoudre tous les désaccords qui ont surgi à l'occasion d'enquêtes particulières. Il y a eu très peu d'occasions où le directeur a cru bon devoir faire appel à la procédure des plaintes ou de menacer d'y faire appel. Dans la pratique, l'UES n'a déposé que trois plaintes de non-conformité au Règlement. Le nombre de cas où elle a officiellement menacé de déposer des plaintes est plus élevé, mais néanmoins relativement faible. Chaque fois que l'UES a déposé une plainte formelle, le corps de police concerné a pris des mesures qui ont permis de retirer cette plainte. La rareté des plaintes, qu'il s'agisse de plaintes réellement déposées ou de menaces de plaintes, est un reflet positif de l'importante diminution des cas de refus de collaboration par des agents et corps de police depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Plus précisément, l'UES, dans son ensemble, a noté que les incidents de refus de collaboration ou de retard à collaborer de la part d'agents témoins, qu'il s'agisse de se soumettre à une entrevue ou de

---

exempt de l'obligation de divulgation à l'UES. Néanmoins, après avoir reçu l'exposé de position de l'UES et avoir rencontré son personnel le 7 juin 2002, des révisions importantes ont été apportées et ont donné lieu au document portant maintenant la date du 16 juin 2002. Ainsi, même si des différences importantes demeurent entre ces parties, il s'agit là d'un exemple de dialogue positif, dialogue qui, j'en suis convaincu, continuera de produire des résultats positifs. Certains des sujets discutés entre ces parties portaient sur la question de savoir si l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui relève elle-même de l'annexe B du *Canada Act, 1982* (RU), 1982, de même que le chapitre 11 de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, chap. F.31 et la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O., 1990 chap. M.56 exigent que certaines catégories de dossiers ne soient produits que sur présentation d'un mandate de perquisition. Voir aussi *R. c. Fudge*, [1999] O.J. n° 3121 (Cour supérieure de justice de l'Ontario) dans lequel on trouvera un débat tant soit peu similaire sur la pertinence des principes de *O'Connor*.

fournir leurs notes, ainsi que les cas où la police n'a pas signalé ou a signalé avec retard des incidents à l'UES ont largement diminué depuis l'entrée en vigueur du Règlement. Les dispositions détaillées du Règlement, le fait qu'il a « force de loi » et les sanctions disciplinaires s'y rattachant ont produit les résultats recherchés, c'est-à-dire de faciliter les enquêtes de l'UES et d'encourager la collaboration de la police dans le cadre de ces enquêtes.

Néanmoins, les désaccords publics qui persistent entre l'UES, la PAO et l'OACP sont préoccupants. La PAO et l'OACP sont des associations influentes de la collectivité policière qui doivent poursuivre un dialogue courtois avec l'UES et avec les minorités raciales, avant de défendre des positions qui pourraient avoir de graves conséquences sur la stabilité de ce domaine essentiel de l'ordre public. Ces différends peuvent être aussi fort complexes sur le plan juridique et sans garanties en cas de poursuites. Jusqu'à présent, les parties ont eu la sagesse de résoudre leurs problèmes entre elles.

En demandant publiquement le renvoi du directeur de l'UES, la PAO a pris le risque de porter atteinte à sa crédibilité auprès des tierces parties en raison du peu d'éléments dont elle disposait pour justifier une demande aussi radicale. Si elle entend jouer le rôle essentiel qu'une association de cette envergure peut jouer, elle doit entretenir une bonne relation de travail avec l'UES tout en continuant à défendre les intérêts de ses membres. Ces intérêts, parfois contradictoires, exigent beaucoup d'habileté, de patience et de leadership. La PAO n'a vraiment pas besoin de projeter l'image d'une organisation qui ne réagit que d'un point de vue idéologique quand il s'agit de surveillance civile. Cette impression peut parvenir au monde extérieur de façon inquiétante, comme le suggèrent les motifs de la décision d'un juge de première instance chevronné, dans l'affaire *Wiche v. Ontario*.[15] À ce sujet, le juge Ground déclarait :

---

[15] (2001), 38 Admin. L.R. (3d) 194, [2001] O.J. No. 1850 (C.S.J de l'Ont.) [cité à O.J.].

> Peu de valeur doit être accordée aux témoignages fournis par Wiche et d'autres témoins de la police au cours du procès à l'effet que, selon eux, l'UES serait incompétente et incapable de conduire une enquête équitable. Les témoins n'ont cité aucun exemple de comportement négligent ou incompétent de la part de l'UES et n'ont présenté aucun élément de preuve justifiant leur opinion. Chez certains témoins de la police et d'associations de policiers, il semblait presque s'agir d'une réaction pavlovienne contre une agence civile faisant enquête sur la conduite d'agents de police dans l'exercice de leurs fonctions et contre l'idée qu'un tel organisme pourrait mener une telle enquête de façon équitable à l'égard des agents de police. Ceci est particulièrement surprenant lorsque les statistiques fournies lors des témoignages démontrent que, dans presque 97 % des cas, la conclusion de l'enquête est en faveur de l'agent de police concerné.[16]

La PAO, de même que la Thunder Bay Police Association, ont cité des exemples de situations dans lesquelles une accusation avait été portée contre des agents de police. Toutefois, dans tous ces cas, il n'y a pas, ou il n'y avait pas, convergence des opinions, et nous disposons de processus préliminaires et d'instructions de même que de droits légaux pour répondre à ce genre de préoccupations. Les civils ont l'expérience d'être accusés puis acquittés. Les représentants de la collectivité ne comprennent pas pourquoi la police devrait faire l'objet d'un traitement préférentiel dans ce domaine.

Plusieurs associations communautaires ont insisté en faveur de la création d'une infraction provinciale visant les cas où la police refuse de collaborer avec l'UES afin de faire appel à des avocats chevronnés externes pour jouer le rôle de procureur.[17] Pour aller dans ce sens, il serait sans doute préférable de

---

[16] *Ibid.* à para. 61.

[17] Pour une tentative ,par une famille touchée, de faire exécuter le devoir de coopérer par le biais d'une poursuite civile voir : *Odhavji Estate v. Woodhouse*, (2000) 52 O.R. (3d) 181 (C.A. de l'Ont.) autorisation accordée d'interjeter appel auprès de la C.S.C [2002] S.C.C.A. No. 75.

commencer par garantir au directeur le droit de déposer une plainte ainsi que d'établir un plus grand nombre de partenariats appropriés *entre la police et les parties intéressées de la collectivité* de même qu'avec l'UES. La surveillance civile, sous la forme de l'UES, visait à aider les chefs de police à faire face à leur lourde charge, et non à être un sujet d'irritation. Le fait que l'UES innocente les agents de police, dans la très grande majorité des cas, devrait être considéré par la PAO comme la reconnaissance des bons services rendus par la police.

Recommandation 3:

Le Règlement doit prévoir que, pour chaque incident, un agent de police du corps de police concerné soit désigné comme agent de liaison entre le chef de police de ce corps et les enquêteurs de l'UES, afin d'assurer que les procédures d'enquêtes sont bien comprises et que le Règlement est exécuté sans retard, si besoin est.

Cette recommandation a été mise en œuvre par l'article 2 du Règlement. Cet article permet à un officier supérieur d'agir au nom du chef pour toute question liée à l'enquête de l'UES. Plusieurs des grands corps de police ont maintenant un représentant permanent de leur chef de police, qui connaît bien les procédures et le personnel de l'UES. Ce poste a contribué à améliorer les relations de travail entre l'UES et un corps de police et a facilité la résolution des problèmes qui ont surgi dans certaines affaires concernant le corps de police en question. Pour les corps de police de moindre envergure, la personne désignée est probablement l'officier du grade le plus élevé disponible à ce moment-là. Cet officier n'a pas nécessairement eu suffisamment de rapports avec l'UES pour être à l'aise dans son rôle de liaison à l'occasion de ce qui est généralement une crise. Ce genre de gêne peut être contagieuse dans une enquête criminelle et entraîner des conflits et des retards injustifiés. En effet, ceci semble s'être produit dans la réalité. L'OACP a essayé d'élaborer un protocole afin d'aider les corps de police à ce sujet, mais cet effort a soulevé des controverses parce qu'il dévie de façon significative de la pratique de l'UES et a été perçu comme une initiative

unilatérale. Il serait plus judicieux que l'UES crée une trousse documentaire à l'intention des chefs de police et de leurs représentants, possiblement en collaboration avec l'OACP, et qu'elle organise des conférences annuelles d'information à ce sujet.

Cette initiative ne ferait qu'élargir les initiatives conjointes déjà en place. Par exemple, l'UES participe régulièrement à un cours de leadership destiné aux officiers supérieurs de la police et mis en place par l'OACP en collaboration avec la Rotman School of Business. Les candidats à ce programme de formation ont généralement un grade approprié pour jouer le rôle de représentant du chef. La contribution de l'UES comprend un exposé et un exercice pratique conduits par des superviseurs d'enquête de l'UES et intitulés « Faites une marche d'un mille dans nos chaussures ».

L'UES a récemment institué un système de « revue externe des cas » disponible à la demande d'un corps de police. Il s'agit d'une démarche volontaire dans laquelle l'UES et le corps de police discutent de tous les aspects d'une enquête et de toutes les préoccupations liées à celle-ci. La plus importante revue de cette nature a eu lieu le 23 septembre 2002, en présence du commissaire de l'OPP et de plusieurs autres membres de la police provinciale. Toute une variété de sujets ont été discutés en profondeur, avec la participation des agents concernés, et les résultats ont été très positifs pour tous les intéressés.

Enfin, l'UES a adopté la pratique informelle suivante : chaque fois qu'un chef de police ou qu'une personne le représentant manifeste un mécontentement sur la façon dont l'enquête est menée au personnel de l'UES qui se trouve sur les lieux, le directeur de l'UES est averti immédiatement. Le directeur essaie alors de joindre directement le chef de police dans les 30 minutes qui suivent pour régler le problème. Cette approche a permis d'éviter que des questions mineures ne dégénèrent en problèmes majeurs et a amélioré à la fois les relations de travail et l'efficacité des enquêtes.

Recommandation 4:

Le règlement devrait prévoir que l'UES soit avisée immédiatement chaque fois que l'on soupçonne raisonnablement que sa compétence est engagée.

Cette recommandation a été mise en œuvre. L'article 3 du Règlement précise qu'un chef de police doit aviser immédiatement l'UES de tout incident mettant en cause un ou plusieurs de ses agents de police et *qui peut raisonnablement être considéré comme relevant du mandat d'enquête de l'UES*.

En dépit de cette obligation, le mandat de l'UES a fait l'objet de discussions qui ont eu parfois des répercussions sur cette obligation d'information. Plus précisément, la question de savoir si un incident a donné lieu à une « blessure grave » exigeant d'aviser l'UES pour que celle-ci fasse enquête continue à être un point de litige comme le montre la définition des directives de l'OACP que nous avons mentionnée. L'UES, nous avons vu, fonctionne en vertu d'une définition qui avait été élaborée en 1991 par M. le juge Osler, le premier directeur de l'UES, après avoir consulté seulement l'OACP. Cette définition est la suivante :

> On doit englober dans les « blessures graves » celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la santé ou le bien-être de la victime et dont la nature est plus que passagère ou insignifiante, ainsi que les blessures graves dues à une agression sexuelle. On présumera à priori que des « blessures graves » ont été infligées à la victime si celle-ci est hospitalisée, a une côte, une vertèbre, un membre ou le crâne fracturé, porte des brûlures sur une grande partie du corps, a perdu une partie du corps, la vue ou l'ouïe ou encore allègue qu'elle a été sexuellement agressée. Si un long délai est à prévoir avant l'évaluation de la gravité des blessures, on en avisera l'Unité pour qu'elle puisse surveiller la situation et décider la mesure dans laquelle elle interviendra.

Le fait que les associations communautaires n'aient pas été consultées à l'époque a ouvert la porte à de nombreuses controverses. Toutefois, comme nous l'avons noté précédemment, ces associations ont en général fini par accepter cette définition. La question des « blessures graves » a été brièvement abordée dans mon rapport de 1998 lorsque j'indiquais :

> *De façon générale, les parties ont convenu que l'UES devrait être avisée immédiatement chaque fois qu'il est raisonnable de penser que sa compétence a été engagée*. Dans la pratique, on ne peut pas s'attendre à ce qu'un corps de police essaie de déterminer si l'UES a compétence ou non au sens juridique strict avant d'aviser l'Unité, en raison de l'incertitude inhérente à la plupart des incidents. Il faut agir comme avec les ambulances, autrement dit, dans le doute, il faut appeler. La notification ne peut plus s'appuyer sur l'interprétation du mandat de l'UES par un avocat. La question des responsabilités ne peut être résolue que lorsque des représentants de l'UES sont présents sur les lieux... [emphase ajoutée.]

Malheureusement, depuis lors, l'OACP, et maintenant la PAO, sont revenues sur leur position en proposant leurs propres définitions unilatérales des blessures graves. Ces deux définitions sont plus étroites que la définition actuelle que l'UES utilise depuis plus d'une décennie. La définition de l'OACP pourrait réduire de façon significative le nombre des incidents signalés à l'UES; elle a été proposée afin de réduire les coûts de justice supportés par les services policiers à la suite des enquêtes de l'UES. Toutefois, il est intéressant de noter que les services policiers n'ont pas exprimé ou souligné cette préoccupation et que l'argument concernant les frais de justice élevés liés aux enquêtes de l'UES comparés à ceux liés aux procès et aux enquêtes internes n'a pas été démontré devant moi.

La définition de l'OACP est la suivante :

« Blessures graves » doit signifier :

1. Les blessures qui portent atteinte à la santé d'une personne mais n'incluent pas :
    a) les fractures, les coupures et les brûlures qui ne nécessitent pas de soins intensifs de courte durée dans un hôpital ou
    b) l'admission dans un hôpital aux fins d'observation seulement.

2. Les accusations ou la preuve d'agression sexuelle.

Les frais de justice résultent principalement des frais de représentation de l'avocat engagé par les associations de policiers au nom des agents de police impliqués ou témoins dans l'enquête de l'UES. Ces frais devraient normalement être pris en charge par l'agent de police et l'association qui le ou la représente. Toutefois, dans de nombreux cas, ces frais sont maintenant payés par le corps de police en vertu de dispositions de conventions collectives négociées ou arbitrées entre les corps de police et leurs associations respectives. Les associations communautaires considèrent cette plainte comme étant auto-infligée et comme une tentative d'utiliser le compromis sur les droits de représentation auquel les parties sont parvenues antérieurement, comme une arme pour tenter d'obtenir une réduction du mandat de l'UES, réduction à laquelle la police n'était pas parvenue dans les pourparlers de 1998. Les associations communautaires ne comprennent notamment pas pourquoi les commissions des services policiers acceptent de payer les frais de représentation des agents de police désignés comme agents témoins, puisque ces agents ne sont pas mis en cause par l'UES, et qu'en tout état de cause, ils bénéficient d'une large immunité en cas de changement de désignation. Les associations communautaires demandent pourquoi des commissions de services policiers acceptent de prendre en charge la totalité des frais très élevés d'avocats du secteur privé. Il a été noté que la prise en charge des frais de

représentation n'est pas le fait de tous les corps de police, comme le montre l'approche de l'OPP et la démarche correspondante de l'OPPA qui utilise les services de ses propres avocats internes. Il serait, bien évidemment moins coûteux de faire appel à des avocats qui font partie du personnel de l'association. En 1998, les associations communautaires ont accepté à contrecœur la distinction entre les agents impliqués et les agents témoins, ainsi que les immunités et les droits de représentation associés à ces deux catégories aux termes du Règlement. Il n'est pas surprenant qu'elles perçoivent maintenant l'argument des coûts élevés de ces représentations de la police comme un prétexte visant à limiter la définition des « blessures graves » et le mandat de l'UES. Ceci est particulièrement troublant pour les communautés qui n'ont pas confiance dans le système global de traitement des plaintes pour les questions ne relevant pas de l'UES.[18]

Soucieuse de traiter cette question de coûts, l'UES a mis en place une politique « d'examen des incidents » en vertu de laquelle elle mène une enquête préliminaire rapide sur l'incident pour confirmer que celui-ci relève de sa compétence, avant de lancer une enquête complète sur cette affaire. L'expression « examen d'incident » a été empruntée à l'OPP et constitue une procédure de confirmation de compétence. Ce mécanisme est décrit en détail dans les paragraphes 4 c) et d) de la directive opérationnelle 002 de l'UES. Lorsque l'UES conclut, après l'examen, qu'elle n'a pas compétence sur l'incident considéré ou lorsque le directeur exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas mener enquête, un résumé de ces incidents est simplement rapporté au procureur général adjoint, annulant ainsi l'obligation du chef de police de conduire une enquête en vertu de l'article 11. Les examens d'incident sont faits sans entrevue d'agents témoins ou impliqués pour éviter de devoir nommer un avocat, comme ce serait le cas si des désignations étaient faites. Même si cette démarche semble efficace lorsque la question se limite à la gravité d'une

---

[18] Voir, par exemple, Toronto Audit Services *Performance Audit The Public Complaints Process Toronto Police Service*, par J. Griffiths (Toronto: Cité de Toronto, 2002). Voir aussi J. Duncanson, "Police complaints overhaul urged" *Toronto Star* (23 octobre 2002) B3.

blessure, les examens d'incidents ont parfois soulevé des controverses lorsqu'un enquêteur souhaite parler à un agent de police, y compris un superviseur, afin d'avoir une idée préliminaire de ce qui s'est passé. En fait, certaines associations de policiers ont fait valoir que chaque fois que l'UES intervient, qu'il y ait ou non des désignations, les agents de police feront appel à un avocat. Et certains chefs de police, de même que la PAO, demandent que l'UES décide s'il elle a ou non compétence avant d'agir de quelque manière que ce soit. Par conséquent, l'examen des incidents ne permet probablement pas, dans tous les cas, de réduire autant les coûts que l'UES le souhaiterait. Une consultation plus large sur le concept de l'examen des incidents, avant que cette méthode ne soit mise en place, aurait peut-être permis d'éviter une partie de cette controverse; pour autant, le concept n'en demeure pas moins utile, et pour les raisons expliquées ci-après, les réactions négatives initiales peuvent, avec le temps et de la bonne volonté, être résolues.

Les associations communautaires ont souligné qu'elles n'avaient jamais été consultées sur la définition d'Osler et qu'elles ont, bon gré mal gré, accepté la définition existante des blessures graves depuis son adoption par l'UES en 1991. Néanmoins, si la définition venait à être réexaminée, elles militeraient pour une définition plus large qui reconnaîtrait le dommage moral en tant que tel. Quant aux frais engagés par un corps de police à la suite d'une enquête de l'UES, les associations communautaires sont d'avis que c'est un prix qu'il vaut la peine de payer pour la surveillance civile.

La définition des « blessures graves » donnée par Osler en 1991 ressemble quelque peu à la définition de « lésions corporelles » du *Code criminel du Canada*. Par exemple, le Code définit les « lésions corporelles » comme toute blessure qui nuit à la santé ou au bien-être d'une personne et qui *n'est pas de nature passagère ou sans importance*.[19] Il est intéressant de noter que cette définition des lésions corporelles ne réfère pas directement au niveau de gravité

[19] Code criminel, article 2.

de la lésion. La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *R. c. McCraw*[20], a toutefois défini les *lésions corporelles graves* comme étant toute blessure, physique ou psychologique, qui porte atteinte de *façon grave ou importante* à l'intégrité physique ou psychologique, la santé ou le bien-être du plaignant. En surface, la définition d'Osler ne semble donc pas tenir compte complètement de la référence qui est faite à la gravité dans l'expression « blessures graves », ni traiter de la composante psychologique possible d'une blessure. Elle représente au contraire une tentative de concrétiser les pouvoirs qu'accorde à l'UES la *Loi sur les services policiers* et l'obligation connexe de la police d'aviser l'UES, en offrant aux parties une approche pratique par rapport à des faits qui varieront d'un cas à l'autre. De plus, même si les dommages psychologiques n'ont jamais été inclus dans cette définition (ce n'était d'ailleurs pas cette question qui était à l'origine des préoccupations de la collectivité), l'UES exige qu'il y ait eu des blessures graves avant de décider de conduire une enquête complète. Toutefois, l'une des difficultés peut être liée au fait que l'UES n'enregistre pas publiquement ces cas. Une meilleure sensibilisation du public devrait réduire l'anxiété que semble éprouver l'OACP à ce sujet. Il convient aussi d'observer que l'OPP, l'un des corps de police ayant le plus de rapports avec l'UES, continue à respecter la définition des blessures graves appliquée par l'UES comme le font, je crois, la majorité des autres corps de police.

Au-delà de la question de la définition des « blessure graves », certains corps de police ont également remis en cause la décision de l'UES d'invoquer son mandat en choisissant de faire enquête sur des incidents qui sont perçus comme n'ayant aucun rapport avec la conduite de la police ou le Code criminel. Parmi les exemples qui m'ont été cités, figurait celui d'une tentative de suicide qui a eu lieu dans un logement alors que la police se trouvait à la porte d'entrée. Un autre

---

[20] [1991] 3 R.C.S. 72. L'expression « blessure corporelle grave » n'existe plus dans la disposition du *Code criminel du Canada* qui avait été examinée dasn cette affaire et, bien entendu, l'expression utilisée dans la *Loi sur les services policiers* est « blessures graves ». Par conséquent, il faut se référer à ce dernier historique de la loi dans toute analyse fondée sur l'objet visé du degré de gravité des blessures qu'il faut considérer afin de décider de la participation de l'UES.

était celui d'une collision de véhicules automobiles qui se serait produite à six kilomètres de l'endroit où la police avait renoncé à poursuivre ce véhicule. Au moins un corps de police a également exprimé l'avis que l'UES ne devrait sans doute jamais être appelée lorsque le chef de police ou son représentant a conclu qu'il n'y avait aucune activité criminelle. Le cas d'un chien policier qui avait « mordu accidentellement » un plaignant a été cité en exemple.

Les associations communautaires ont demandé, lorsqu'on leur a cité ces incidents, comment l'UES pourrait connaître les circonstances réelles à moins d'avoir effectué elle-même une enquête préliminaire. Elles ont fait valoir que dans tous ces exemples, il y avait une possibilité de négligence criminelle liée à un décès ou à une blessure grave et qu'il était de la responsabilité de l'UES de décider d'invoquer ou non son mandat. Les associations communautaires sont d'avis que la police se trouverait en conflit d'intérêt s'il lui appartenait de décider si une situation relève ou non de l'autorité de l'UES. Elles s'inquiètent aussi du retard qui pourrait s'ensuivre dans le contrôle du lieu de l'incident, dans le cas où un corps de police conclurait que l'incident n'est pas du ressort de l'UES et n'aviserait donc pas celle-ci, mais si, par la suite, l'UES concluait que la police aurait dû l'aviser. Les associations communautaires se sont même inquiétées du fait que personne ne semble avoir été discipliné pour avoir manqué à son devoir d'aviser l'UES rapidement, ce qui s'était, de toute évidence, produit dans le cas de l'exemple de la morsure du chien.

Dans mon rapport initial, je notais que la grande majorité des parties intéressées partageaient l'avis qu'il fallait aviser immédiatement l'UES chaque fois que l'on *présume raisonnablement* qu'un incident peut relever de ses pouvoirs. Je notais également qu'il n'est pas possible, dans la pratique, qu'un corps de police essaye de décider de la compétence de l'UES, au sens juridique strict, avant d'avoir aviser l'Unité en raison de l'incertitude (et de la subjectivité) inhérente à de nombreux incidents. En continuant à aborder cette question sur un plan strictement juridique, un corps de police encourt le risque sérieux de voir ses

actes perçus comme un rejet de la surveillance civile et une violation de son devoir de collaborer, comme l'exige le Règlement. La collectivité aura plus confiance dans la décision de ne pas faire enquête si cette décision est prise par l'UES et non par le corps de police concerné par l'incident.

L'UES a pour mandat de mener des enquêtes et sans aucun doute, à l'instar d'un tribunal administratif, elle a les pouvoirs de décider au départ si elle doit ou non exercer ses pouvoirs. L'UES ne peut exercer ses pouvoirs que si les chefs de police adoptent une approche rigoureuse et l'avisent immédiatement lorsqu'il y a de bonnes raisons de le faire ou une « apparence de réalité » le justifiant. Les tribunaux ont décrit des rôles similaires comme constituant une « fonction de repérage ». Une fonction de repérage n'implique pas un jugement quant à la valeur d'une preuve pour décider de sa fiabilité ultime. Ce dont il est question, c'est une décision objective quant à l'existence, dans les circonstances, d'un motif raisonnable de passer à l'étape suivante.[21] Ces circonstances comprennent notamment la reconnaissance que tout retard peut nuire à l'intégrité d'une enquête, notamment l'impossibilité d'isoler les agents de police concernés. Autrement dit, la confiance de la collectivité fait partie du contexte. Par conséquent, dans le cadre de cette approche contextuelle, il serait peu judicieux de la part de la police de prendre des décisions de « juge de première instance » quant à l'existence ou non de blessures graves ou d'une infraction au Code criminel. En fait, une approche contextuelle contribue à expliquer comment le critère de notification dans le Règlement constitue un critère de vraisemblance, surtout lorsque le pouvoir du directeur de déposer des dénonciations en vertu du paragraphe 113 (7) de la *Loi sur les services policiers* ne contient aucune référence spécifique aux blessures graves. Autrement dit, l'« absence de

---

[21] Pour une approche similaire de la situation des chefs de police, voir *Corp. of the Canadian Civil Liberties Assn. v. Ontario (Commission civile des services policiers de l'Ontario)*, [2002] O.J. No. 3737 (C.A. de l'Ont.). Voir aussi *Cooper v. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1996] 3 R.C.S. 854, *Jackman v. Newfoundland Dental Board* (1989), 39 Admin. L.R. 154 (Nfld. S.C. (T.D.)) et W.J. Manuel & C. Donszelmann, *Law of Administrative Investigations and Prosecutions* (Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1999) p. 369.

compétence » ne pourrait vraisemblablement jamais annuler le dépôt d'une dénonciation par le directeur.

Les lignes directrices de l'OACP, avec une définition différente de celle acceptée à l'origine, ont créé une confusion inutile. De plus, l'expression « soins médicaux impératifs » utilisée par l'OACP, une expression sans doute utilisée dans le monde médical, a rendu les choses plus confuses pour les non-spécialistes qui doivent l'appliquer et elle ne pourra conduire qu'à des retards supplémentaires s'il faut consulter un médecin avant d'aviser l'UES. Qui plus est, même si on accepte que les pratiques d'admission dans les hôpitaux changent au point d'entraîner une modification des pouvoirs de l'UES aux termes de la définition d'Osler, ces changements interviennent dans les deux sens. De nos jours, il est possible que l'on procède à des interventions médicales importantes sans que le patient soit admis à l'hôpital, de la même façon que des patients peuvent être admis pour observation intense afin de déterminer l'étendue de leurs blessures. Par conséquent, les nouveaux critères de l'OACP n'amélioreront probablement pas la situation. Je sais que l'OACP est persuadée que l'UES n'accorde pas suffisamment d'importance au qualificatif « graves », comme elle en a l'obligation. Malheureusement, aucun exemple valable ne m'a été donné à l'appui de cette affirmation. L'incident de la morsure du chien pourrait raisonnablement être considéré comme ayant donné lieu à une blessure grave et constituant un cas possible de négligence criminelle. Dans la plupart des cas cités, il y avait un doute quant à la compétence de l'UES et après son examen initial, l'UES n'a pas poursuivi son enquête. Les parties doivent collaborer davantage aux examens d'incidents, et l'UES devrait envisager de rendre publics les renseignements concernant les cas pour lesquels elle a décidé de ne pas poursuivre l'enquête. Ceci contribuerait à mieux faire connaître ce qui est considéré comme constituant une blessure « grave » et ce qui ne l'est pas. L'UES semble disposée à travailler avec toutes les parties intéressées sur ces deux sujets.

Recommandation 5 :

Le public doit pouvoir aviser facilement l'UES.

Cette recommandation a été mise en œuvre. Le numéro d'appel sans frais (1-800) de l'UES figure maintenant dans tous les annuaires téléphoniques de la province, en format bilingue. L'UES a également amélioré son site Web dans lequel figurent maintenant des renseignements sur l'historique et sur le mode de fonctionnement de l'Unité, ainsi que des communiqués de presse et une visite virtuelle de ses installations. Lorsqu'elle est avisée par quelqu'un ne faisant pas partie de la police, l'UES avertit immédiatement le chef du corps de police concerné avant de lancer son enquête.

La facilité d'accès à l'UES nécessitera un effort continu de la part de celle-ci. Il est possible qu'il faille ajouter d'autres numéros de téléphone ou sites Web. Certaines associations communautaires ont suggéré qu'il est nécessaire de mieux faire connaître l'UES et ont proposé que des renseignements sur l'UES soient aussi affichés dans les centres communautaires, que des dépliants soient distribués dans ces centres et que les représentants communautaires reçoivent une formation de base sur l'UES et sur les circonstances dans lesquelles il faut la contacter. Ceci est surtout important dans les collectivités du nord de la province où les centres communautaires constituent des liens de communication essentiels avec les localités éloignées, et seront probablement le premier point de contact pour un éventuel plaignant.

Le rapport annuel de l'UES, les étapes qu'elle a parcourues depuis 1999 afin d'établir une image de marque visible et ses relations bien pensées avec les médias ont contribué à ce que l'UES soit reconnue par le public en tant qu'institution publique fiable.

Recommandation 6 :

Le règlement devrait prévoir la mise en sécurité du lieu de l'incident, selon les procédures habituelles de la police en cas d'incidents graves, et faciliter son application.

Cette recommandation a été mise en œuvre par le biais de l'article 4 du Règlement qui exige que le chef de police mette en sécurité le lieu de l'incident comme le fait la police en cas d'incidents graves. Depuis la mise en œuvre de cette recommandation, il semble qu'il n'y ait plus le genre de difficultés à l'égard de la sécurité des lieux d'incidents que j'avais mentionnées dans mon rapport antérieur (p. ex., le fait que la police laissait parfois des personnes non autorisées pénétrer sur les lieux d'un incident).

L'exception évidente à ce commentaire positif concerne les cas où la question de « compétence » s'est posée et où l'incident n'a pas été rapporté. Dans ces cas, il est possible que le lieu de l'incident n'ait pas été protégé du tout. Ce genre de situation s'est produit même dans des cas où une personne avait été conduite à l'hôpital par la police, voire, dans certains cas, admise pour observation. Étant donné qu'ils n'étaient pas certains de la véritable nature de la blessure et qu'ils travaillaient en présumant qu'il ne s'agissait pas d'une blessure grave, les policiers ont signalé l'incident avec retard, voire pas du tout. Comme nous l'avons expliqué dans le cadre de la recommandation 4, la définition de « blessures graves » de l'OACP exclut spécifiquement l'admission à un hôpital pour observation. Malheureusement, avec cette approche, si cette blessure se révélait par la suite plus grave que la police ne l'avait jugé, le lieu de l'incident pourrait avoir été laissé sans surveillance et les agents de police non isolés entre-temps. Le résultat va à l'encontre de l'objectif visé par l'obligation d'aviser l'UES prévue par le Règlement et ne favorise pas la confiance du public dans nos services policiers.

Recommandation 7 :

Le règlement devrait préciser clairement que l'UES tient le rôle principal en ce qui concerne la collecte des preuves et l'interrogation des témoins durant les enquêtes.

L'article 5 du Règlement met en œuvre cette recommandation. Même s'il y a eu quelques incidents où les pouvoirs de l'UES en tant qu'organisme responsable de l'enquête ont été mis en cause sur des aspects comme le pouvoir de désigner des agents et son autorité à pénétrer sur les lieux d'un incident, ces difficultés, pour la plupart, résultaient du manque de connaissance du Règlement et ont été résolues au cas par cas.

L'UES a mentionné qu'elle a adopté plusieurs directives opérationnelles afin de faciliter ses relations de travail avec la police lorsque des incidents peuvent donner lieu à des enquêtes en parallèle. Par exemple, la directive opérationnelle 003 vise à reconnaître officiellement que la police doit parfois conduire sa propre enquête sur des incidents relevant du mandat de l'UES. Cette directive vise principalement les cas où la police doit conduire une enquête criminelle en parallèle. La directive opérationnelle 005 vise la collaboration entre la police et l'UES dans le cadre des enquêtes administratives conduites par la police aux termes de l'article 11 du Règlement. La direction opérationnelle 013 traite de la saisie d'équipement de la police.

La police a contesté la publication de ces directives en faisant valoir qu'il n'y avait pas eu de consultation préalable. À cela, l'UES a répondu qu'elle se devait d'agir rapidement pour mettre de l'ordre dans ses affaires, qu'elle est autonome et qu'elle se méfie des discussions hostiles et sans fin. L'un des principaux soucis des corps de police est que les directives de l'UES pourraient limiter le partage d'information avec le corps de police concerné. Les chefs de police font valoir qu'on leur refuse souvent la communication d'éléments de preuve ou d'indices recueillis par l'UES qui seraient utiles à la police dans la conduite de sa

propre enquête criminelle ou dans l'enquête administrative du chef de police aux termes de l'article 11.

L'UES maintient que l'un des éléments essentiels à son succès est sa politique générale de « confidentialité sans consentement » qui s'applique à l'égard des déclarations des témoins et d'autres éléments de preuve. Selon l'UES, l'objectif de cette politique est de favoriser la collaboration des témoins à ses enquêtes en assurant que les renseignements qu'ils fournissent ne seront pas divulgués contre leur souhait. Le sentiment est que, sans de telles assurances, certains témoins, notamment ceux qui sont visés dans le cadre d'une enquête distincte conduite par la police, seront plus réticents à fournir des renseignements de leur propre gré à l'UES.

Selon les corps de police, l'UES fournit parfois des éléments de preuve qui leur ont été refusés à des parties engagées dans des poursuites juridiques qui en font la demande. Ce genre de situation se produit dans des poursuites criminelles engagées par la police en rapport avec des incidents sur lesquels l'UES fait enquête. Dans ces cas, le procureur de la Couronne chargé de la poursuite ou l'avocat de la défense pourrait demander qu'on lui communique le dossier de l'UES en faisant valoir les obligations de divulgation reconnues dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*.[22] L'instance judiciaire pourrait être aussi une poursuite civile à l'encontre de l'UES résultant d'un incident sur laquelle l'Unité a fait enquête. Dans d'autres cas encore, l'UES est signifiée d'une assignation à témoigner par des parties à des poursuites criminelles ou civiles qui souhaitent présenter des dossiers de l'UES concernant des témoins qui pourraient avoir été touchés précédemment par des enquêtes de l'UES et qui sont témoins dans l'affaire en question.

L'UES a déclaré qu'en partageant avec la police l'information dont elle dispose, elle ne doit pas être inscrite comme partie prenante à l'incrimination des témoins

[22] [1991] 3 R.C.S. 326 [ci-après *Stinchcombe*].

qu'elle a interrogés, ni perçue comme telle. C'est surtout le cas des témoins dont les blessures font l'objet de l'enquête. L'UES affirme qu'à chaque fois qu'on lui demande de fournir des renseignements, elle évalue soigneusement quelles pièces, s'il y a lieu, peuvent être communiquées à la partie qui en fait la demande sans violer les intérêts sous-jacents à sa politique de confidentialité. Lorsque la production de certaines pièces pourrait nuire aux intérêts sur lesquels s'appuie sa politique, l'UES invoque un privilège dans ces pièces et refuse de les produire. Dans *R. c. Tomlinson*[23], par exemple, l'UES a obtenu le statut de tierce partie dans une situation de ce genre. Le refus de l'UES s'inscrit normalement dans le contexte d'une demande présentée par le procureur de la Couronne ou par la police et visant une déclaration faite à l'UES par un témoin qui fait l'objet d'une accusation d'infraction criminelle en rapport avec l'incident sur lequel l'UES fait enquête. L'UES souligne que, dans la pratique, elle communique aux corps de police les noms de tous les témoins, et que les témoins civils n'exigent généralement pas que leur témoignage reste confidentiel. Même si les agents de police désignés en tant que témoins exigent généralement la confidentialité, les chefs de police ont les pouvoirs d'interroger n'importe quel agent de police dans le cadre de l'enquête administrative qu'ils conduisent aux termes de l'article 11, qu'il s'agisse d'un agent désigné en tant qu'agent de police impliqué ou témoin, interrogatoire au cours duquel cet agent doit témoigner, faute de quoi il ou elle peut faire l'objet de mesures disciplinaires. Il est évident qu'il peut être pratique ou utile sur le plan tactique, pour les chefs de police, de disposer de la déclaration faite par l'agent en question à l'UES avant de procéder à leur propre interrogatoire. Il faut toutefois tenir compte de l'intérêt de l'UES à obtenir la collaboration des intéressés à ses enquêtes.

Les corps de police ont soulevé la question de l'interaction entre l'UES et le Bureau du coroner en chef, notamment dans les situations où les agents de police ne sont pas autorisés à assister à des autopsies. La police est persuadée

---

[23] (1998), 16 C.R. (5th) 333, [1998] O.J. No. 1596 (C.J. Ont. (Div. Prov.)). Le statut de tierce partie a été accordé à l'UES, ce qui a déclenché la demande de *R. v. O'Connor*, [1995] 4 R.C.S 411, (1995), 103 C.C.C. (3d) 1 non *Stinchcombe,i bid.*

que l'UES est responsable de ce refus. Toutefois, la décision d'autoriser ou non la présence à des autopsies appartient au coroner, et la position du coroner en chef est que seules les personnes participant directement à une enquête sur un décès et n'ayant aucun conflit d'intérêts apparent seront autorisées à assister à l'autopsie. Il est rassurant de constater que sur ce sujet, l'UES, le Bureau du coroner en chef et l'OACP collaborent afin d'élaborer des protocoles efficaces permettant de résoudre tout conflit éventuel. Par exemple, il existe déjà un protocole pour les décisions concernant le lieu de l'autopsie, la participation à cette autopsie et le partage des renseignements.

Il pourrait aussi être utile d'inclure l'UES dans les articles de la *Loi sur les coroners*[24] en tant qu'organisme apportant son concours à un coroner et d'officialiser ainsi davantage son rôle à cet égard. Toutefois, l'absence de référence à l'Unité ou à un agent de la paix[25] n'a pas constitué une entrave jusqu'à présent. Le Bureau du coroner en chef connaît le caractère délicat des enquêtes de l'UES et les besoins de toutes les parties intéressées. Il est reconnu que l'UES est l'enquêteur principal, qu'elle doit disposer de renseignements sur la cause et les circonstances des décès aussi rapidement que possible, et que la confiance de la collectivité dans l'UES et dans les services de police est en jeu.

Recommandation 8 :
Le règlement devrait stipuler que tous les agents de police concernés (agents impliqués et agents témoins) doivent être isolés les uns des autres autant qu'il est matériellement possible de le faire et qu'on doit leur interdire de discuter entre eux de l'incident, en attendant d'être interrogés par l'UES.

Cette recommandation a été mise en œuvre par le biais de l'article 6 du Règlement. Elle avait été présentée dans le rapport précédent parce que la

[24] L.R.O. 1990, chap. C.37.
[25] Les enquêteurs de l'UES ont le statut d'agent de la paix. Voir la *Loi sur les services policiers*, par. 113 (4).

séparation des agents concernés était considérée nécessaire au maintien de l'intégrité des enquêtes de l'UES. La recommandation reconnaissait aussi que lorsque l'incident se produit dans une localité éloignée, il faut un certain temps au personnel de l'UES pour parvenir sur les lieux et qu'en pratique, l'isolement des agents n'est pas toujours possible. Par conséquent, le Règlement interdit toute discussion à propos de l'incident entre les agents de police concernés tant qu'ils n'ont pas été interrogés par l'UES.

L'UES a signalé qu'il arrive souvent que les agents ne soient plus de service lorsque les enquêteurs veulent les interroger, parfois parce que ces agents ont affirmé souffrir de stress, et qu'il n'est pas toujours possible de communiquer immédiatement avec leurs avocats. L'UES a également indiqué qu'au moins l'un des avocats d'une association de policiers a adopté la position, sans aucune objection de la part des superviseurs de la police, que cette disposition du Règlement ne pouvait pas être invoquée pour exiger que des agents de police restent sur les lieux ou au poste de police jusqu'à l'arrivée de l'UES. Dans les cas où les agents restent de service et sont séparés physiquement, l'UES a rencontré le cas d'un même avocat représentant plusieurs agents de police témoins et parfois même, chose étonnante, des agents impliqués. Compte tenu de l'obligation déontologique d'un avocat de divulguer les renseignements dont il dispose à son client, cette pratique peut aller à l'encontre du but recherché par la séparation des agents et doit être révisée.

Les pratiques de ce genre peuvent nuire à l'esprit et à l'aspect légal de la surveillance civile. Heureusement, elles ne semblent pas être généralisées et, bien entendu, les chefs de police ont le devoir de surveiller et de régler tout abus. S'ils ne le font pas, le directeur de l'UES a le pouvoir d'imposer des sanctions importantes.

Plusieurs avocats de la police m'ont indiqué que l'UES est rarement prête à interroger immédiatement les agents de police concernés, préférant d'abord

analyser les faits à partir d'autres sources. Les associations de policiers ont fait valoir que l'engagement d'un seul avocat pour représenter plusieurs agents témoins vise à réduire les frais. Mais ce souci louable ne doit pas aller à l'encontre de l'obligation légale de séparer les agents. Fait important, les services de police ont indiqué qu'ils ont entrepris d'élaborer des procédures en vue d'assurer que leurs agents respectent le Règlement. Par exemple, le respect du Règlement a obligé des corps de police à renoncer à la pratique courante de compte-rendu de mission en groupe, immédiatement après chaque opération tactique en équipe. Certains corps de police ont exprimé des réserves sérieuses à ce propos, mais semblent malgré tout mettre en place des pratiques visant à respecter le Règlement. Des relations de travail professionnelles permettront, j'en suis convaincu, de résoudre ces questions, et les chefs de police doivent être vigilants à l'égard des préoccupations exprimées par l'UES à ce sujet.

Recommandation 9 :
La distinction entre agent impliqué et agent témoin devrait être maintenue. Le règlement doit définir les « agents impliqués » et les « agents témoins » en termes courants et stipuler que, dans tous les cas, l'évaluation de l'UES prévaut dans la désignation des agents impliqués et des agents témoins. Les agents désignés en tant qu'agents impliqués ne seront pas tenus de répondre à un interrogatoire de l'UES. Seuls les agents désignés en tant qu'agents témoins auront cette obligation.

Cette recommandation a été mise en œuvre par le biais de plusieurs dispositions du Règlement. La définition d'« agent témoin » diffère toutefois de celle qui figurait dans l'ancienne procédure opérationnelle standard de l'UES. Cette procédure décrivait les agents témoins comme ceux qui sont en position de fournir les renseignements sur l'incident faisant l'objet de l'enquête, tandis que le Règlement les définit en tant qu'agents associés à l'incident. Il est surprenant de constater que cette différence semble soulever des controverses et que des associations de policiers l'utilisent pour contester les pouvoirs de l'UES de faire

cette désignation. Une analyse aussi étroite du Règlement n'inspire pas la confiance de la collectivité et ne tient pas du tout compte de l'exigence selon laquelle ces décisions s'appuient sur « l'avis du directeur de l'UES ». En fait, il est raisonnable de penser que les désignations d'agents impliqués ou témoins ne limitent pas la liste des personnes qui ont le devoir de collaborer. Par exemple, il peut y avoir d'autres agents, comme les superviseurs, qui ne seraient pas concernés directement par l'incident mais avec lesquels l'UES pourrait raisonnablement vouloir s'entretenir.

L'UES a également rapporté que certaines associations de policiers ont, à tort, revendiqué le droit de participer à la procédure de désignation. La désignation des agents impliqués et des agents témoins est la responsabilité exclusive de l'UES. Des problèmes liés à cette désignation ont également surgi lorsque des corps de police ont adopté une interprétation technique indûment restrictive du Règlement. Par exemple, à diverses occasions, l'UES s'est heurté au refus initial de certains corps de police de lui fournir des renseignements sur un incident, y compris les noms des agents concernés, autre que le fait qu'un incident engageant la compétence de l'UES s'était produit. Il est évident que ce genre d'attitude retarde l'enquête. Heureusement, ces situations constituent une minorité et ont pu être résolues grâce à l'intervention du chef de police responsable ou de l'UES qui a déposé une plainte ou menacé de le faire. Le Règlement ne traite pas de façon exhaustive de l'obligation prévue par la Loi de collaborer si bien que les corps de police demeurent soumis à l'obligation statutaire générale de respecter toutes les demandes raisonnables que leur présente de l'UES dans le cadre d'une enquête, notamment celle de fournir des renseignements de base sur un incident aux enquêteurs qui se rendent sur les lieux.

Lorsqu'elles ont été informées de ce genre de refus initiaux, les associations communautaires ont suggéré d'éliminer la distinction entre agent impliqué et agent témoin. Elles ont fait valoir que c'est à contrecœur qu'elles ont accepté de

formaliser cette distinction lors de la consultation initiale et que les remises en cause dont les pouvoirs de l'UES continuent de faire l'objet ne font que compromettre l'intégrité de ses enquêtes. Par contre, les associations de policiers sont d'avis que les désignations fonctionnent bien et ne devraient pas être modifiées. Même si un suivi plus évident de la conformité des chefs de police est nécessaire, les abus restent l'exception et cet aspect du Règlement a beaucoup facilité les enquêtes de l'UES.

Une autre question soulevée par l'UES et par certaines associations de policiers est celle du traitement des personnes qui sont liées d'une façon ou d'une autre à la prestation des services policiers et sont concernées par une enquête de l'UES, sans toutefois être couvertes par la définition d'un « agent de police » donnée par la *Loi sur les services policiers* ou le Règlement. Aux termes de la Loi, l'enquête de l'UES ne concerne que les « agents de police » et aux termes du Règlement, l'UES désigne soit des agents de police impliqués, soit des agents de police témoins. Il arrive souvent que des agents venant d'autres provinces ou de la Gendarmerie royale du Canada travaillent aux côtés de leurs homologues de l'Ontario dans le cadre de leur formation. De même, les agents des Premières nations fournissent aussi des services de maintien de l'ordre importants en Ontario. Par ailleurs, les civils jouent désormais un rôle important dans la prestation des services policiers. Même si des civils sont membres d'un corps de police et si « les membres » ont l'obligation de collaborer en vertu du par. 113 (9) de la Loi, le Règlement ne mentionne pas les membres civils d'un corps de police.

Face à cette lacune, l'UES a mis l'accent sur le fait que toutes les personnes qui ont l'obligation de collaborer et occupent une position similaire à celle « d'agents témoins » doivent collaborer avec l'UES. Le directeur de l'UES a également souligné que l'Unité n'insisterait pas pour obtenir la collaboration des civils qui occupent des positions semblables à celles « d'agents impliqués ». Cette approche, consistant à traiter les personnes qui ne sont pas des agents de police

comme si elles étaient des agents « impliqués » ou « témoins » aux termes du Règlement et à leur accorder les mêmes droits et protections, ainsi qu'un accord réciproque de la part du ministère du Procureur général de faire la même chose dans le cadre de sa directive aux procureurs de la Couronne, ont facilité la collaboration des membres des corps de police qui ne sont pas des agents de police. Ce cadre, que l'on désigne par l'expression « traitement analogue », a été formalisé dans la directive opérationnelle 001 de l'UES. Malheureusement, au moins un corps de police a remis en cause le traitement analogue même si, sans ce principe, tous les membres civils d'un corps de police pourraient recevoir l'ordre du chef de police de collaborer et que le refus de le faire, dans ces circonstances, pourrait avoir des conséquences immédiates sur leur emploi.

Anomalie importante, les membres civils de l'OPP sont dans une position nettement différente des membres civils d'un corps de police municipal. Ils sont en fait spécifiquement exclus de la définition de membre d'un corps de police dans la *Loi sur les services policiers*. La raison de cette exclusion n'est pas entièrement claire, mais il est vraisemblable qu'elle découle du fait que ces civils étaient autrefois membres du Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario. Certains sont d'avis qu'en raison de cette définition, ces personnes n'ont aucune obligation de collaborer aux enquêtes de l'UES. C'est la position adoptée par l'OPP et l'OPPA. Néanmoins, on peut faire valoir tout aussi raisonnablement que l'OPP, en tant qu'employeur ayant sa propre obligation de collaborer, peut et doit exiger la collaboration de ses employés civils. Le principe du traitement analogue est une position pragmatique de la part de l'UES. On s'attendrait à ce que la collectivité policière, soucieuse de maintenir la confiance du public, adopte une position tout aussi pragmatique.

Néanmoins, il est probablement préférable de ne pas laisser ces obligations importantes ouvertes à la discussion. Les employés civils devraient avoir l'obligation de collaborer tout en bénéficiant des mêmes protections que celles que le Règlement accorde aux agents de police. Il n'y a aucune objection à

clarifier les responsabilités des employés civils de l'OPP et des autres corps de police. De nos jours, des volets entiers de ce que nous considérons comme faisant partie des activités traditionnelles du maintien de l'ordre sont maintenant confiés à des employés civils des corps de police. Les centres de communication ainsi que l'enregistrement, le suivi, le transport et la restauration des détenus dans les cellules des postes de police sont tous des exemples de cette tendance.

En ce qui concerne les agents des Premières nations, la Couronne et l'UES ont de la même façon entrepris d'appliquer un traitement analogue à tous les égards. Certains chefs de police ont fait valoir qu'il n'y a pas de raison de traiter les agents des Premières nations différemment des agents de police, et que la législation devrait être modifiée pour éliminer cette disparité. D'autres, toutefois, s'inquiètent des répercussions possibles sur les Premières nations et l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Une consultation de l'Union of Ontario Indians pourrait s'avérer utile pour parvenir à une meilleure cohérence à l'égard de ce volet important du maintien de l'ordre dans les communautés autochtones. D'après mes discussions avec la nation Nishnawbe Aski, par exemple, je serais surpris d'apprendre qu'il soit impossible de résoudre de façon satisfaisante cette question de champ d'application. Dans le cas des membres de corps de police non ontariens, comme la GRC, les discussions avec les cadres supérieurs concernés se sont jusqu'à présent avérées efficaces pour garantir une bonne collaboration. Il est actuellement envisagé de formaliser cette collaboration entre l'UES et la GRC en concluant un protocole d'entente.

Recommandation 10 :

Le procureur général devrait, par le biais d'une politique de la Couronne, signifier aux avocats de la Couronne que toute déclaration d'un agent de police obtenue par l'UES dans le cadre d'un interrogatoire obligatoire ne constitue pas une déclaration faite de plein gré. Tenant compte de ce fait et des exigences de la Charte, cette politique doit prévoir que ni la déclaration

en question, ni un quelconque élément de preuve qui n'aurait pas été trouvé sans cette déclaration, ne doit être utilisé pour incriminer l'agent dans une poursuite criminelle postérieure. Cette politique devrait aussi reconnaître que la déclaration ne peut pas être utilisée aux fins d'attaquer la crédibilité de l'agent; toutefois aucune de ces immunités ne s'appliquerait dans une poursuite concernant une fausse déclaration faite intentionnellement.

Cette recommandation a été mise en œuvre par le biais d'une directive du procureur général publiée le 23 décembre 1998. Selon l'UES, depuis le 1er janvier 1999, la question ne s'est jamais posée de l'utilisation, à l'encontre d'un agent impliqué, de son témoignage obligatoire (agent désigné en tant qu'« agent témoin » au moment où il a fait la déclaration obligatoire et dont la désignation a été changée par la suite) pour porter des accusations.

Afin d'éviter les difficultés qui pourraient inévitablement découler du changement de désignation d'agent témoin à agent impliqué, que ce changement soit accompagné ou non du dépôt d'accusations, l'UES, par surcroît de prudence, préfère désigner à priori un agent en tant qu'agent impliqué s'il y a le moindre doute quant au rôle de cet agent. Même si cette démarche a entraîné le changement de désignation d'agent impliqué à agent témoin dans un certain nombre de cas, elle a permis, jusqu'à ce jour, de limiter le changement inverse de désignation (soit un agent témoin devenant un agent impliqué) à un nombre infime de cas. D'après les déclarations de l'UES, ceci ne s'est produit que dans 7 cas sur 617, et ce sur les 3 085 désignations ou plus qui ont eu lieu depuis le 1er janvier 1999. Pour entourer la procédure de désignation des précautions nécessaires, dans la pratique, tout changement de désignation doit être autorisé par un superviseur des enquêtes, par l'agent exécutif ou par le directeur de l'UES.

La police s'est néanmoins plainte du fait que l'UES préfère à priori donner la désignation d'agent impliqué et changer au besoin cette désignation par la suite. Cette pratique a suscité des critiques de la part de la police à l'effet que cette désignation ne serait pas utilisée que pour causer des problèmes aux agents concernés. Pour tenir compte de cette préoccupation, l'UES a adopté une pratique consistant à « mettre de côté » les agents au sujet desquels il y a une certaine incertitude en attendant que cette question puisse être résolue. Cette dernière pratique est généralement préférée à celle consistant à désigner les agents en tant qu'agents impliqués lorsqu'il y a un doute.

Un certain nombre de questions ont également été soulevées à propos de la directive. Certaines personnes font valoir que la directive est trop vague parce qu'elle fait mention de déclarations reçues dans le cadre d'une enquête administrative par un chef de police sans qualifier cette mention par une référence aux déclarations de l'agent accusé. En mentionnant les déclarations des agents de police sans les qualifier, la directive pourrait, selon l'avis de certains, être interprétée comme interdisant l'utilisation de la déclaration d'un agent de police dans une poursuite criminelle ultérieure, même si cette poursuite ne vise pas l'auteur de la déclaration en question. Il a été mentionné que cette partie de la directive devrait être clarifiée. Il a été aussi noté que le mot « compelled » (contraint) utilisé dans la directive n'est pas défini et qu'il serait souhaitable de le faire.

Recommandation 11 :

Le règlement devrait préciser qu'un agent de police est autorisé à être représenté par un avocat ou une association de policiers, sous réserve que la disponibilité de ses conseillers ne conduise pas à un retard injustifié.

Cette recommandation a été mise en œuvre dans l'article 7 du Règlement. Chaque agent de police peut être assisté d'un avocat ou d'un représentant de son association durant son interrogatoire. Le directeur de l'UES a les pouvoirs de

suspendre ce droit si le fait d'attendre la présence d'un tel représentant entraîne un retard déraisonnable. Comme les questions concernant la représentation par un avocat ont déjà été traitées ailleurs dans ce rapport (notamment dans le cadre des recommandations 4, 8 et 12), elles ne seront pas répétées ici à une exception près. Les représentants de la collectivité ont fait valoir que l'OACP semble maintenant s'appuyer maintenant sur ce changement pour remettre en question la définition de « blessures graves » qu'ils ont eux-mêmes proposée en 1991. Ils ont fait valoir que si les frais liés aux droits de représentation font désormais partie intégrante de l'acceptation par un agent de police de son obligation de collaborer, ces coûts font aussi partie intégrante de la surveillance civile.

Recommandation 12 :

Ce règlement doit prévoir que l'interrogatoire des agents témoins doit généralement se faire immédiatement lorsque l'UES en fait la demande, mais doit aussi autoriser un certain retard lorsqu'il y a des motifs le justifiant. Le défaut injustifié de satisfaire la demande d'entrevue de l'UES devrait être traité comme une faute grave.

Cette recommandation a été mise en œuvre dans l'article 8 du Règlement. Selon cet article, un agent témoin doit rencontrer l'UES et répondre à toutes les questions qui lui sont posées, dès que l'UES demande à l'interroger et au plus tard dans les 24 heures suivant cette demande s'il y a des motifs justifiant un tel retard. La demande d'entrevue doit être présentée en personne, mais le directeur de l'UES peut suspendre le délai imparti.

Selon l'UES, l'interrogatoire des agents témoins dans les meilleurs délais continue à poser des difficultés. Comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque le corps de police fournit initialement peu d'information, voire aucune, ou parfois même des renseignements contradictoires concernant le rôle respectif des divers agents concernés, la désignation des agents et les entrevues qui en découlent

peuvent être retardées. De plus, dans les cas où les agents ont été libérés ou ont quitté leur poste en invoquant une maladie due au stress, il a été difficile pour l'UES de les interroger. D'autres difficultés préoccupantes surviennent lorsqu'un corps de police considère que les coordonnées personnelles des agents sont des renseignements confidentiels et refuse de fournir cette information à l'UES. Les entrevues peuvent aussi être retardées lorsque les agents témoins insistent sur leur droit d'être représentés et lorsque l'avocat de leur choix n'est pas disponible. De ce fait, l'UES a dû adopter une procédure, que les corps et associations de police ont acceptée, selon laquelle des lettres de désignation sont remises aux représentants du chef de police qui est alors responsable de signifier les agents concernés. Une fois la lettre signifiée, des dispositions sont prises pour procéder à l'interrogatoire. Cette procédure, bien entendu, n'élimine pas les retards qui se sont déjà produits.

Même si les normes d'enquête n'exigent pas que chaque témoin soit interrogé immédiatement, et que la plupart des questions qui se sont soulevées ont généralement été résolues par des discussions, il semble que l'UES, dans un nombre croissant de cas, ait dû menacer de déposer une plainte ou de suspendre le droit de représentation pour pouvoir conduire des interrogatoires en temps utile. Dans un cas, l'avocat d'une association de policiers a insisté pour que les agents témoins ne soient interrogés par l'UES que 24 heures après l'avis. Toutefois, dans le cas en question, le corps de police a déclaré qu'il a fait son possible pour résoudre cette mauvaise compréhension du Règlement avec l'avocat en question.

La réaction de la collectivité visait les chefs de police. Les dirigeants communautaires ont demandé comment ils pouvaient compter sur les chefs de police pour faire appliquer l'obligation de collaborer quand ils n'ont pris aucune mesure disciplinaire à l'égard des agents qui ont intentionnellement retardé les interrogatoires ou, pire encore, les ont soutenus activement. Plusieurs associations communautaires sont persuadées que des poursuites publiques

aux termes de la *Loi sur les contraventions provinciales*[26] constitueraient une meilleure sanction. Ils s'inquiètent aussi que le respect du Règlement semble de plus en plus être selon le gré de la police alors que le Règlement fixe des délais précis et donne au directeur de l'UES le pouvoir de les faire appliquer.

Ce n'est probablement pas le moment de renoncer au rôle des chefs de police en ce qui concerne l'exécution de l'obligation de collaborer. Je suis persuadé que les problèmes actuels de collaboration peuvent être résolus dans le cadre réglementaire actuel. Toutefois, il s'agit de questions graves dont la résolution exige un effort immédiat et sans réserve de la part des chefs de police et de l'UES.

Recommandation 13 :

Le règlement devrait prévoir que les interrogatoires oraux soient enregistrés manuellement. Une copie de la transcription de l'entrevue doit être ensuite remise à l'agent dans des conditions appropriées.

L'article 8 du Règlement a donné suite à cette recommandation. Les retards évidents liés à l'enregistrement manuel des entrevues semblent avoir conduit, dans de nombreux cas, à des ententes informelles entre l'UES et la police d'abandonner complètement cette méthode d'enregistrement en faveur de l'enregistrement sur bandes sonore et visuelle. Les retards liés à l'enregistrement manuel semblent maintenant être utilisés comme moyen de pression ou de négociation, tant par l'UES que par la police, afin de négocier des solutions à d'autres désaccords pouvant découler d'une enquête. Ceci peut toutefois contribuer à des coûts légaux excessifs lorsqu'on insiste sur la transcription manuelle, parce que cela peut représenter la différence entre une heure et six heures dans la facture d'un avocat. La transcription manuelle avait été recommandée en tant que première étape. Par conséquent, pour être cohérent à

[26] L.R.O. 1990, chap. P.33.

cet égard avec les directives judiciaires,[27] on devrait exiger un enregistrement par des moyens technologiques appropriés, et personne ne devrait sérieusement s'y opposer.

Recommandation 14 :

Le règlement devrait confirmer que les agents témoins doivent remplir complètement leur carnet de notes, comme les pratiques courantes l'exigent, et que les corps de police devraient les fournir sur demande à l'UES sans délai, mais sous réserve des mêmes procédures et dispositions de la politique de la Couronne applicables aux déclarations orales. Les agents impliqués doivent aussi remplir leur carnet de notes au complet et les fournir à leur corps de police, sans toutefois être tenus de les remettre à l'UES. Une politique de la Couronne assurera aussi aux agents impliqués que les notes inscrites dans leur carnet, ainsi que tout élément de preuve qui n'aurait pas été découvert sans ces notes, ne seront pas utilisés pour les incriminer dans une quelconque poursuite criminelle ultérieure. Cette politique de la Couronne devrait aussi reconnaître que la déclaration ne peut pas être utilisée afin d'attaquer la crédibilité de l'agent, mais que cette immunité ne s'appliquerait pas dans une poursuite relative à une fausse déclaration faite intentionnellement.

Cette recommandation a été mise en œuvre par l'article 9 du Règlement et par la directive du 23 décembre 1998 du procureur général aux procureurs de la Couronne. Il semble que grâce à l'article 9 et aux protections correspondantes prévues par la directive, il soit beaucoup plus facile pour l'UES d'obtenir rapidement les notes d'incident inscrites par les agents témoins dans leurs carnets. Quelques difficultés demeurent néanmoins.

---

[27] Voir *R. v. Lim*, [1990] O.J. No. 940 (C.S. de l'Ont.) et *R. v. Moore-McFarlane* (2001), 56 O.R. (3d) 737, [2001] O.J. No. 4646 (C.A. de l'Ont.).

Lorsque le statut des agents concernés n'est pas immédiatement clair, un retard peut résulter de l'exigence de l'article 10 du Règlement qui stipule que les agents doivent être avisés de leur statut d'« agents témoins » avant que l'UES ne leur demande de se soumettre à une entrevue ou de remettre un exemplaire de leurs notes. Ceci est particulièrement problématique dans les cas où les corps de police refusent de communiquer à l'UES les renseignements les plus élémentaires concernant l'identité et le rôle des agents concernés par un incident. L'UES a signalé qu'à plusieurs occasions, des agents, une fois désignés, ont invoqué le stress dont ils souffraient pour ne pas remplir rapidement leurs notes après l'incident, comme ils en avaient pourtant l'obligation.[28] Dans certains cas, des agents avaient même reçu le conseil de ne pas remplir leurs notes avant d'avoir consulté leurs avocats. Ceci est très problématique. Il a été également noté que l'obligation de remplir des notes à la fin de chaque quart de travail varie d'un corps de police à l'autre.

Il semble aussi qu'il y ait une certaine confusion quant aux termes « carnets de notes » (*notebooks*), « notes » et « rapports » (*reports*), tels qu'ils sont utilisés dans mon rapport de 1998, dans le Règlement et dans la directive du procureur général. Mon rapport utilise les termes « carnets de notes » ou « entrées dans le carnet de notes », alors que l'article 9 du Règlement utilise l'expression « notes ». La directive du procureur général étend les immunités relatives aux preuves aux « notes et rapports ». Au lieu de voir en cela le résultat de la rédaction d'ententes dans lesquelles des expressions largement synonymes sont utilisées, certains corps de police ont adopté la position abusivement technique selon laquelle « notes » est utilisé dans le Règlement dans un sens beaucoup plus large que « carnet de notes », et inclut donc toute une variété de dossiers de la police. D'autres considèrent que tous les dossiers créés par les agents impliqués ou contenant de l'information les concernant, peu importe le moment

[28] Le fait que des agents de police invoquent de plus en plus souvent le stress pour ne pas se soumettre aux enquêtes de l'UES alors que les civils concernés par le même incident ont l'obligation et acceptent de se prêter à un interrogatoire immédiat peut saper la confiance du public. Les chefs de police doivent être vigilants lorsqu'ils examinent le bien-fondé de telles affirmations.

où ces dossiers ont été créés, sont exemptés de la divulgation à l'UES aux termes du Règlement. Cette dernière position a même été utilisée pour justifier le refus de remettre à l'UES un rapport concernant l'entraînement et le service d'un chien de la police parce que bon nombre des entrées dans ce dossier avaient été faites par l'agent impliqué qui était aussi le maître-chien.

Face à une telle position, l'UES a déclaré que l'expression « notes » utilisée dans le Règlement signifiait « carnet de notes » ou « entrées dans un carnet de notes ». L'avocat de la Couronne s'inquiète aussi du fait que le terme « notes » a parfois été utilisé pour couvrir des documents antérieurs à l'incident. Par exemple, si l'agent avait eu des rapports avec le plaignant à une date antérieure et avait rédigé des documents à ce sujet, le corps de police pourrait considérer qu'il s'agit là des « notes » de l'agent et refuser de les communiquer.

Bon nombre de ces problèmes sont toutefois très théoriques. Le risque est donc d'essayer d'apporter une réponse à des questions hypothétiques sans s'appuyer sur des faits réels ni sur une argumentation raisonnée. De nombreuses questions sont également maintenant étudiées formellement dans les échanges entre l'UES et l'OACP, et des progrès ont été accomplis à cet égard. Même si la *Charte* est toujours présente et si la législation privée ne peut pas être ignorée, personne ne devrait s'intéresser à des remises en compte juridiques incertaines alors que le respect volontaire de ces lois est évidemment possible et que la confiance nécessaire des communautés raciales est en jeu. Ces questions, de même que les différences dans la façon dont les agents de police enregistrent leurs activités, devraient facilement être réglées dans le cadre réglementaire actuel et sans devoir changer les expressions utilisées.

Recommandation 15 :

Le règlement devrait exiger que le chef de police conduise immédiatement une enquête administrative sur tout incident pour lequel l'UES intervient, l'UES ayant un rôle prépondérant dans le recueil des éléments de preuve et

dans l'interrogation des témoins. Le chef de police doit établir un rapport de toutes ses constatations et des mesures prises ou recommandées et présenter ce rapport à la commission des services policiers dans les 30 jours suivant la publication du rapport de l'UES. Le règlement confirmera que tous les agents concernés doivent collaborer sans retard à cette enquête interne, sous réserve de l'existence d'une politique de la Couronne instruisant les avocats de la Couronne qu'une déclaration faite par un agent de police dans le cadre d'un interrogatoire administratif ou disciplinaire obligatoire constitue une déclaration involontaire. Compte tenu de cet élément et des exigences de la *Charte*, la politique prévoira que cette déclaration, de même que tout élément de preuve qui n'aurait pas été découvert sans ladite déclaration, ne pourront pas être utilisés pour incriminer l'agent dans une poursuite criminelle ultérieure. La politique doit aussi reconnaître que la déclaration ne peut pas être utilisée aux fins d'attaquer la crédibilité de l'agent, mais qu'une telle immunité ne s'appliquerait pas dans une poursuite concernant une fausse déclaration faite intentionnellement.

Cette recommandation a été mise en œuvre par l'article 11 du Règlement qui exige que le chef de police fasse une enquête pour « examiner les politiques du corps de police et les services fournis par celui-ci ainsi que la conduite de ses agents de police ». L'interdiction d'utiliser les déclarations obligatoires dans le cadre d'enquêtes des chefs de police a été traitée dans la directive du procureur général. Nous avons traité de cette directive plus haut dans ce document, et les questions qui y sont liées ont été examinées en détail.

Comme nous l'avons mentionné à propos de la recommandation 7, l'UES a adopté le principe d'une collaboration active avec les enquêtes en vertu de l'article 11, autant qu'il est possible sans compromettre ses propres impératifs opérationnels. Cette politique est précisée dans la directive opérationnelle 004 de l'UES. Néanmoins, comme nous l'avons mentionné précédemment, des corps

de police se plaignent qu'il arrive souvent que l'UES refuse de leur communiquer des éléments de preuve qu'elle a recueillis et qui pourraient être utiles à la police dans une enquête criminelle parallèle ou dans l'enquête administrative conduite par le chef de police selon l'article 11. Ils se sont aussi plaints que le Bureau du coroner en chef leur refuse l'accès aux autopsies dans certaines circonstances. Aucun exemple d'obstacles réels à la conduite efficace des enquêtes selon l'article 11 n'a été fourni. Les plaintes étaient plutôt au sujet de l'aspect pratique des choses et d'un avantage tactique possible.

La collaboration entre l'UES et la police se complique encore par le fait que le directeur de l'UES semble faire rapport au procureur général même dans le cas où il a déposé des accusations. Lorsqu'un rapport est soumis au procureur général, les chefs de police doivent conduire une enquête selon l'article 11 dans les 30 jours qui suivent. Cependant, le fait de mener une enquête selon l'article 11 lorsque des accusations criminelles vont être portées pourrait avoir des répercussions négatives sur l'enquête criminelle. Ma recommandation initiale reposait sur l'hypothèse que le directeur de l'UES ne faisait pas rapport au procureur général lorsqu'il déposait des accusations, et sur la conviction des partenaires que les corps de police conduiraient, dans le cadre normal de leurs activités, une enquête administrative à la suite de toute enquête criminelle. Les chefs de police ont également indiqué qu'ils effectuent maintenant immédiatement une enquête selon l'article 11 dans tous les cas. Il est clair qu'il est nécessaire de mieux coordonner les enquêtes selon l'article 11 et que l'UES devrait considérer s'il est nécessaire ou non de faire un rapport au procureur général lorsque des accusations ont été portées.

Selon les chefs de police, les résultats des enquêtes selon l'article 11 ont permis d'améliorer les politiques des corps de police et la formation des policiers. Ces enquêtes ont aussi donné lieu à des mesures disciplinaires. Malheureusement, les commissions des services policiers ne rendent pas publics les rapports des enquêtes selon l'article 11 des chefs de police, même si le Règlement l'autorise

expressément. De ce fait, les associations communautaires doutent du sérieux avec lequel les chefs de police exécutent ces enquêtes selon l'article 11. Par exemple, il m'a été demandé si ces enquêtes ont entraîné la moindre mesure disciplinaire, notamment à la suite du refus apparent de collaborer. Si les commissions des services policiers s'engageaient à plus de transparence à cet égard, la confiance du public en serait renforcée. On peut résoudre les questions de confidentialité par des modifications rédactionnelles judicieuses. J'ai aussi noté que l'UES, dans ses communiqués de presse, suggère parfois certains aspects que les chefs de police devraient examiner, et chaque fois que les chefs de police ont accepté volontiers de le faire, les collectivités touchées en ont été satisfaites.[29] Le devoir de collaborer devrait être visé par chaque revue administrative.

Recommandation 16 :

Le rapport écrit de l'UES devrait être rendu public chaque fois qu'aucune accusation n'est portée. Au besoin, la *Loi sur les services policiers* devrait être modifiée afin de permettre la diffusion de ce rapport malgré les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.*

Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Dans mon rapport précédent, j'indiquais que, dans l'ensemble, les parties accepteraient que le rapport du directeur de l'UES au procureur général soit rendu public (sous réserve qu'aucune accusation n'ait été déposée) et étaient d'avis qu'un rapport public était essentiel pour parvenir à la transparence nécessaire et gagner la confiance de la collectivité. Il avait été également suggéré que les questions de confidentialité pourraient être résolues en apportant les modifications rédactionnelles nécessaires au rapport écrit avant sa divulgation. Il semble qu'après que la recommandation initiale ait été faite, certaines des parties aient

[29] Voir par exemple le communiqué de presse de l'UES « L'UES conclut l'enquête dans la collision mortelle de Kemptville » (9 décembre 2002).

exprimé des réserves sur cette proposition, et que des obstacles aient découlé du besoin perçu d'apporter des modifications législatives à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*[30] et à la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée.*[31] Néanmoins, je dois signaler que les parties ont de nouveau accepté de revoir cette question. Malgré tout, il faut reconnaître qu'il n'est pas dans nos habitudes de rendre publics les résultats des enquêtes de la police.[32] Un autre aspect à prendre en compte est la façon dont les renseignements de l'UES pourraient être utilisés ou perçus, compte tenu des poursuites civiles qui sont souvent associées aux incidents pour lesquels l'UES intervient. L'UES s'inquiète aussi des répercussions possibles de la divulgation de ses reports sur le besoin perçu de confidentialité nécessaire pour obtenir la collaboration de certains témoins. Néanmoins, tant la police que les associations communautaires estiment qu'il serait utile de rendre public le rapport du directeur dans le cas où aucune accusation n'est portée contre un agent de police. Bon nombre de personnes, dans la communauté touchée, souhaiteront savoir pourquoi c'est le cas, et les corps de police pensent que les rapports peuvent clarifier la situation concernant leur rôle. Même si les associations communautaires reconnaissent l'importance des questions de confidentialité, elles sont convaincues qu'en apportant les modifications nécessaires au rapport, cet aspect peut être résolu tout en respectant l'intérêt public dans la divulgation.

Dans le cadre législatif actuel, l'UES a contribué de façon significative à combler les insuffisances d'information en publiant des communiqués de presse détaillés à la fin de chaque enquête n'ayant pas donné lieu au dépôt d'accusations[33] et en rencontrant personnellement les personnes blessées ou les familles des victimes si l'enquête portait sur un décès. Ce genre de réunion de compte-rendu est

---

[30] *Supra*, note 14.
[31] *Ibid.* Voir, par exemple, *Commission des services policiers de London* (18 janvier 1996), Ordre M-593 (I.P.C.)
[32] La défense de la protection de la vie privée milite à l'encontre de la divulgation des renseignements personnels recueillis dans le cadre d'une enquête de la police. Voir l'alinéa 14 (3) b) de la *Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée*, note 14.
[33] Voir *supra* note 29.

également possible pour les agents et corps de police. Dans le cas d'incidents ayant suscité beaucoup d'intérêt dans les médias, le directeur de l'UES a participé à des conférences de presse dans les collectivités touchées. Comme nous l'avons noté précédemment, l'UES a également mis en place un programme de revue externe des cas. Il s'agit d'une procédure volontaire par laquelle le corps de police concerné est invité à discuter de tous les aspects d'une enquête et des questions ou préoccupations que celle-ci a pu susciter. Cette approche semble constituer un pas en avant important dans le dialogue entre l'UES et la police.

Les associations communautaires ont exprimé le souhait que le directeur de l'UES ait les pouvoirs de faire des commentaires et des recommandations aux corps de police à propos de diverses politiques ou pratiques qui, à son avis, pourraient permettre d'améliorer le maintien de l'ordre, la formation des policiers et d'autres aspects des normes professionnelles. Les associations de la police et le Bureau du coroner en chef ont toutefois exprimé des réserves à l'encontre d'une extension officielle du mandat déjà difficile du directeur. Les représentants de la police ont déclaré que les questions liées aux normes professionnelles et à la formation des policiers relèvent de la compétence des chefs de police qui sont très qualifiés dans ce domaine. Le Bureau du coroner en chef a également souligné que le mandat de l'UES se limite aux décisions relatives à la responsabilité criminelle, ce qui peut faire obstacle à la capacité de l'Unité de recueillir tous les faits pertinents qui lui seraient nécessaires pour présenter des commentaires et recommandations en toute connaissance de cause sur d'autres questions touchant la police. Il est évident que l'UES, par le biais de ses enquêtes, a acquis des connaissances et de l'expertise dans les pratiques du maintien de l'ordre. Toutefois, les mises en garde mentionnées ci-dessus ne manquent pas d'intérêt. L'approche par laquelle l'UES, dans ses communiqués de presse de conclusion des enquêtes, fait des suggestions informelles à la

police sur des aspects qui pourraient être améliorés, constitue probablement un bon compromis.[34]

Recommandation 17 :

À la suite d'un incident, un corps de police devrait s'abstenir de faire de communications publiques autres que le fait que l'UES a été avisée. L'UES sera responsable de toutes les communications publiques concernant l'enquête. Durant l'enquête, les déclarations publiques de l'UES au sujet d'un incident viseront à préserver l'intégrité de celle-ci.

Cette recommandation a été mise en œuvre par les articles 12 et 13 du Règlement, qui visent les corps de police et l'UES, respectivement. La restriction concernant les communications publiques découle de commentaires inopportuns faits dans le passé au cours d'enquêtes de l'UES. Le Règlement a bien fonctionné. La situation s'est améliorée considérablement. En règle générale, tous les groupes intéressés, y compris l'UES, ont bien accepté cette règle. L'UES et les corps de police ont élaboré ensemble des protocoles de communication par la police afin de préserver l'intégrité de l'enquête de l'UES tout en répondant aux besoins du corps de police concerné et au droit du public à être informé. On consultera à ce sujet la directive opérationnelle 015 de l'UES qui traite des communiqués de presse ainsi que la lettre de 1999 adressée par le directeur de l'UES à tous les chefs de police.

Recommandation 18 :

L'UES devrait disposer de ressources plus importantes lui permettant de mettre en place des programmes plus poussés de formation initiale et de formation continue des enquêteurs, y compris un contrôle indépendant par des pairs de ses méthodes d'enquête.

---

[34] Voir *supra* note 29.

En 1998, la formation continue des enquêteurs de l'UES était un sujet auquel les associations de policiers et les associations communautaires accordaient beaucoup d'importance. Il est maintenant largement reconnu, tant par la police que par la collectivité, que la compétence, la formation et le professionnalisme des enquêteurs de l'UES se sont nettement améliorés. L'UES a indiqué que depuis le 1er janvier 1999, il y avait eu un renouvellement presque complet de ses membres (plus de 95 % de son personnel) et que des programmes de formation intensifs avaient été mis en place. L'une des premières mesures prises pour renouveler l'Unité a été l'embauche d'un coordonnateur de la formation à temps plein. Ce coordonnateur est chargé d'évaluer les besoins en formation de chaque membre de l'Unité, conformément aux normes établies par les enquêteurs principaux, et de mettre en œuvre la formation requise, par le biais de programmes ou de cours organisés à l'interne ou dans des établissements externes.

Le coordonnateur de la formation est également responsable du programme d'évaluation annuelle de la performance récemment mis en place, qui permet notamment d'identifier les besoins en formation continue. Le poste de coordonnateur de la formation est une innovation importante au sein de l'UES qui a permis de formaliser la formation continue et par conséquent l'amélioration continue. L'UES consacre près de neuf pour cent de son budget à la formation.[35] L'Unité a fourni des données sur le nombre des membres du personnel ayant suivi une formation sur des sujets donnés ainsi que son plan de formation pour l'exercice financier en cours. L'UES a adopté le principe selon lequel ses normes de formation et les qualifications de son personnel sont équivalentes à celles de n'importe quel corps de police dans la province. Toutefois, il serait encore plus rassurant de savoir qu'un mécanisme de contrôle indépendant par des pairs, comme je l'avais recommandé dans mon rapport d'origine, serait parvenu à la même conclusion.

---

[35] Voir, par exemple, UES, *Rapport annuel 2001*-2002, (Toronto : UES, 2002), pages 23-25.

Les enquêteurs de l'UES ont tiré parti des nombreuses occasions qui leur ont été offertes au cours des trois dernières années de se joindre à d'autres professionnels du maintien de l'ordre dans des cours de formation offerts sous l'égide de divers organismes, notamment le Collège de police de l'Ontario. L'UES a elle-même organisé, dans ses propres locaux, des programmes de formation administrés par le Collège de police de l'Ontario, notamment les programmes relatifs à la conduite d'enquêtes sur des homicides et sur la gestion des cas majeurs, ainsi que des programmes spécialisés importés des États-Unis. Depuis 1999, l'UES a mis en place une nouvelle procédure pour l'embauchage de son personnel. Ses annonces d'emploi pour les postes d'enquêteur ont attiré des centaines de candidats, et chaque candidat a fait l'objet de contrôles des références, de vérifications pratiques des compétences et d'entrevues. Selon l'UES, ces efforts lui ont permis de se doter de personnel d'enquête ayant une expérience de très haut niveau dans les enquêtes criminelles. Il est intéressant de noter que cinq des dix enquêteurs à temps plein de l'Unité, ainsi que trois des enquêteurs sur demande, viennent d'un secteur autre que la police.

Tant la communauté policière que les associations communautaires intéressées ont confirmé que les compétences de base de l'UES se sont très nettement améliorées.

Recommandation 19 :

Les enquêteurs de l'UES devraient avoir accès à des occasions d'éducation interculturelle, et l'UES devrait s'engager à embaucher des enquêteurs qualifiés d'origines culturelles et raciales plus diversifiées.

Le rapport original notait que les associations communautaires de minorités raciales, notamment les communautés autochtones, accordaient une importance particulière à la sensibilisation aux diverses cultures. Il était donc recommandé que les enquêteurs de l'UES suivent des cours de sensibilisation au multiculturalisme et que l'UES s'efforce d'engager des personnes ayant des

origines culturelles et raciales plus variées. L'UES a admis avoir des difficultés à respecter cette recommandation. Concernant l'embauchage d'enquêteurs qualifiés ayant des origines culturelles et raciales plus diverses, l'Unité n'a réussi jusqu'à présent qu'à embaucher un seul enquêteur ayant un héritage des Premières nations sur ses des dix enquêteurs à plein temps, ainsi qu'un enquêteur ayant quelques antécédents autochtones parmi ses 35 enquêteurs sur demande. L'UES a fait valoir qu'elle ne compte qu'une seule femme parmi ses dix enquêteurs à temps plein et seulement trois femmes parmi ses 35 enquêteurs sur demande.[36] D'autres groupes culturels sont représentés au sein du personnel administratif de l'UES. Toutes ces personnes ont été embauchées pour les postes qu'elles occupent seulement sur la base de leur mérite.

L'UES poursuit présentement des discussions sur cette question de l'embauchage avec les associations communautaires, le comité-ressource du directeur et la collectivité policière. Il semble donc que les efforts visant à attirer des candidats compétents représentant une plus grande diversité culturelle et raciale se poursuivent. Une approche plus concertée aurait sans doute des répercussions budgétaires. L'UES a également indiqué qu'elle continuerait à veiller à ce que les enquêteurs soient sensibles aux diverses cultures avec lesquelles ils sont en rapport. Ces efforts ont inclus la participation de divers conférenciers au séminaire annuel des enquêteurs de l'UES. La communauté afro-canadienne et d'autres associations de minorités raciales aimeraient toutefois voir des efforts de formation plus institutionnalisés dans ces domaines comme l'Unité l'a fait en matière de formation en général.

Concernant les communautés autochtones, l'UES a indiqué que la plus grande partie de son expérience avec des membres des Premières nations était dans des situations hors réserves, en raison de l'indépendance de plus en plus grande

[36] Je comprends l'objectif de cette remarque, mais la sous-représentation des femmes parmi les enquêteurs peut aussi être une source de préoccupations.

des Premières nations dans le domaine du maintien de l'ordre et du fait que les agents des Premières nations sont exclus de la compétence de l'UES. Pour s'assurer qu'une procédure appropriée soit respectée, à la fois dans les incidents se produisant en dehors des réserves et dans les cas où l'UES souhaiterait se rendre dans une réserve, l'UES a élaboré sa directive opérationnelle 017 en consultation avec plusieurs chefs de police des Premières nations. Cette directive opérationnelle reconnaît formellement le statut distinct des peuples autochtones dans la société canadienne et vise à assurer que l'Unité adopte une approche reflétant le respect des réalités propres aux peuples autochtones dans toutes ses enquêtes mettant en cause des personnes autochtones. L'UES s'est également efforcée de faire participer son enquêteur des Premières nations à tous les cas concernant des personnes des Premières nations. L'UES a notamment participé à une cérémonie du cercle de guérison pour expliquer la clôture d'une enquête concernant le décès d'un jeune autochtone à sa mère et aux autres membres de sa famille. Néanmoins une formation plus formelle de tous les enquêteurs de l'Unité sur la culture autochtone serait souhaitable.

Recommandation 20:

L'UES devrait établir des moyens de communication régulière entre elle-même et les communautés autochtones de l'Ontario en tenant compte du statut unique de ces communautés dans la société canadienne.

Le grand chef Stan Beardy de la nation Nishnawbe Aski a insisté pour que l'UES conduise des sessions de sensibilisation du public dans les écoles, les centres communautaires et auprès des Premières nations dans le Nord afin de mieux informer les membres de la collectivité sur ce qu'ils peuvent faire en cas de conflit avec des agents de police. Par exemple, il a été souligné qu'un nombre croissant des 40 000 membres de la nation Nishnawbe Aski quittent les réserves pour vivre dans des centres urbains comme Thunder Bay et Sudbury où ils ont parfois des altercations avec la police. Cette tendance avait été soulignée par les

représentants de la collectivité de Kenora, durant la première consultation, ainsi que par certaines correspondances lors de la présente revue.

L'UES a expliqué que la création de moyens de communication régulière entre elle-même et les communautés autochtones s'est avérée difficile, surtout du fait de la diversité au sein de ces communautés et d'une communauté à l'autre en Ontario, en particulier au niveau politique où l'UES voit le besoin de tenir compte de l'existence des services de police à la fois des conseils de bande et des chefs des services policiers des Premières nations. De plus, les tendances signalées nécessitent le soutien du gouvernement et un dialogue au niveau de la collectivité. En dépit de ces difficultés, l'UES a enregistré des progrès à divers égards dans ses efforts de communication avec la collectivité, et des contacts avec l'Union of Ontario Indians pourraient aussi s'avérer utiles. Comme nous l'avons mentionné dans le cadre de la recommandation 19, l'UES a consulté des représentants de la communauté policière des Premières nations de l'Ontario pour élaborer sa directive opérationnelle 017. Elle a également créé le comité-ressource du directeur de l'UES qui pourrait inclure un représentant de la communauté autochtone urbaine. Cette représentation viendrait s'ajouter au dialogue envisagé par cette recommandation. En novembre 2001, un membre de l'UES a fait un exposé au cours d'une des rencontres du Spirit of the People, un organisme des Premières nations à Toronto qui conseille les jeunes des Premières nations en difficulté.

Recommandation 21 :
L'UES, la police et les associations communautaires devraient se rencontrer régulièrement pour discuter de questions d'ordre général qui concernent l'UES. Les ressources de l'UES devraient tenir compte de cet engagement.

En 1998, toutes les personnes consultées avaient déclaré qu'il serait utile d'organiser des rencontres régulières des parties intéressées. Comme les

activités de l'UES nécessitent des contacts avec la police, l'UES est souvent en rapport avec les organismes policiers tels que l'OACP, l'OPP, la PAO, l'OPPA ainsi que bien d'autres associations de policiers. L'UES a le sentiment que ces organismes ou associations préféraient la rencontrer séparément et elle dément avoir dissolu un comité représentant la police en général, comme l'affirme la PAO.

La relation de travail entre les divers organismes de police et l'UES varie considérablement d'un organisme à l'autre. Même s'il a pu être difficile d'organiser des réunions il y a cinq ans, l'UES rencontre maintenant régulièrement l'OACP. La préférence de l'OACP à traiter directement avec le procureur général s'est dissipée avec l'encouragement de celui-ci. Il est important de noter que le comité de l'OACP relatif à l'UES n'est plus dominé par des avocats. Les principales associations de policiers n'hésitent généralement pas à communiquer avec le directeur de l'UES chaque fois que c'est nécessaire. Le président de l'OPPA a siégé à deux comités d'embauchage de superviseurs d'enquête aux côtés d'un représentant de la collectivité. Par contre, la relation entre l'UES et la PAO, de l'avis de ces deux organismes, doit s'améliorer. Il serait peut-être utile d'organiser quelques rencontres sous la direction d'un animateur externe, mais il faudrait que les deux parties aient la volonté d'établir un dialogue civilisé. Il est important de noter que la direction de la PAO m'a indiqué qu'elle attachait de la valeur à un dialogue plus régulier entre l'UES et la collectivité policière.

Par comparaison avec les associations policières, les rencontres avec les associations communautaires ont été plus difficiles à organiser, surtout à cause des ressources limitées de ces dernières et de leur manque de connaissance de l'UES. Pour essayer de pallier ces lacunes, un comité-ressource du directeur, constitué de représentants de la collectivité, a été créé au début de 2002. Certaines associations de policiers se sont cependant inquiétées de l'absence d'un comité équivalent pour représenter les intérêts de la police. Il est évident

que ce genre de dialogue ne porte pas sur des cas encore actifs, mais vise à promouvoir une meilleure compréhension et transparence afin de renforcer la confiance de toutes les parties intéressées aux activités de l'UES.

Cette consultation a exploré la possibilité de combiner, de temps à autre, les rencontres entre l'UES et la police avec celles entre l'UES et les associations communautaires, en organisant des réunions conjointes élargies. Cette proposition a soulevé des réactions mitigées, à la fois de la part de la police et des associations communautaires. Il a notamment été noté que le besoin évident d'une telle interaction va au-delà des questions touchant l'UES et pourrait imposer à cet organisme d'enquête d'aller au-delà de ses responsabilités de base. Néanmoins, la valeur d'un dialogue élargi, y compris le besoin de rétablir les communications entre l'UES et la PAO, a été reconnue par toutes les parties. Il pourrait être utile que le procureur général demande à quelques dirigeants des groupes d'intervenants de se rencontrer afin d'évaluer les détails pratiques de rencontres communes formalisées, notamment la fréquence, le lieu, la portée, les organismes de parrainage, les participants et des exemples de sujets. Des conférences de grande envergure, telles la conférence sur les solutions autres que l'usage de la force par la police qui s'est tenue à Toronto en l'an 2000, constituent un investissement important sur le plan social qui encourage la compréhension et l'adoption d'initiatives innovatrices dans le maintien de l'ordre.

Recommandation 22 :

L'Unité des poursuites spéciales devrait disposer de plus grandes ressources et sa position au sein du ministère du Procureur général devrait être rétablie.

Depuis mon rapport précédent, le nom de l'Unité des poursuites spéciales a été remplacé par « Poursuites relatives au secteur de la justice » pour refléter de façon plus exacte son rôle unique et important au sein du ministère du Procureur général, rôle consistant à poursuivre les personnes du secteur de la justice qui

sont accusées par une autorité quelconque. De ce fait, le mandat de Poursuites relatives au secteur de la justice est de prendre en charge les affaires dans lesquelles des agents du secteur de la justice sont accusés d'avoir commis une faute ou une négligence graves. Même si ce mandat ne se limite pas aux accusations liées à l'UES, les accusations portées par l'UES constituent l'essentiel du travail de cette Unité.

Le ministère du Procureur général m'a informé que l'Unité comprend six avocats, y compris l'avocat en chef. Le *curriculum vitae* de ces avocats m'a été fourni. Selon le ministère, l'expérience prouve qu'il y a suffisamment de personnel pour gérer la charge de travail normale de ce bureau. En cas de demandes exceptionnelles, l'avocat en chef peut faire appel à des procureurs chevronnés du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel ou d'autres régions au sein de la Division du droit criminel, qui comprennent le défi que représentent les cas traités par cette Unité. J'ai également été avisé que Poursuites du secteur de la justice a réussi à attirer certains des procureurs les plus chevronnés et respectés au sein du ministère, par le biais d'une procédure de détachement. De plus, l'Unité emploie des avocats de niveau débutant et intermédiaire qui sont chargés des questions moins graves ou aident les avocats principaux pour les dossiers délicats ou complexes. Le ministère du Procureur général s'est déclaré confiant dans le fait que, grâce à la procédure de détachement et à la formation de nouveaux avocats, l'unité Prosécutions dans le secteur de la justice continuera à être en mesure de faire appel à des procureurs chevronnés ayant l'expérience nécessaire pour traiter ces cas difficiles.

Toutefois, les avis sont partagés quant à la suffisance des ressources de cette unité. Certaines associations communautaires et quelques avocats d'associations de policiers estiment que l'Unité n'a pas le personnel adéquat. D'autres avocats d'associations de policiers sont au contraire d'avis que l'Unité a tout le personnel qu'il lui faut. Même si le dévouement et l'engagement des avocats de l'Unité n'a pas été remis en cause au cours des trois dernières

années, ils ont souvent été perçus comme étant gênés par leur manque d'expérience.[37] Avec l'ajout récent d'un avocat principal, le nombre total d'avocats principaux de l'Unité est maintenant de trois, dont James K. Stewart, son avocat en chef qui possède une très vaste expérience. Apparemment, il y a eu un renouvellement complet des avocats, possiblement dans le cadre de la politique des « affectations de trois ans » du ministère. Il est évident qu'une telle politique doit établir un juste équilibre entre le besoin de renouvellement et les pertes d'expérience et de rendement qui en découlent. Bon nombre de participants à cette démarche considèrent que l'équilibre actuel entre le renouvellement et l'expérience est loin d'être parfait. L'efficacité d'une telle politique d'affectation de trois ans dépend de « l'intensité » des cas traités par l'Unité et de la planification des ressources humaines au sein du ministère. Les dirigeants communautaires s'inquiètent toutefois qu'elle dépende également de la perception, parmi les procureurs de la Couronne, qu'en travaillant au sein de cette unité, on passe en quelque sorte dans l'ombre. Le fait que, dans certains cas, il semble que des enquêteurs de l'UES et des procureurs aient été traités avec une certaine hostilité par les agents locaux du système judiciaire au cours de procès semblerait confirmer cette conviction. L'UES s'inquiète aussi que l'Unité ne soit pas toujours en mesure d'apporter les conseils nécessaires en temps utile en raison de sa charge de travail.

Les associations communautaires ont affirmé que l'investissement du gouvernement dans la compétence et l'indépendance de l'UES sera compromis voire rendu inutile, sans un engagement correspondant dans l'Unité des Poursuites dans le secteur de la justice. Selon ces associations, la confiance de la collectivité exige de l'indépendance et de la compétence dans le traitement de ces cas uniques à toutes les étapes de la procédure, du dépôt de la dénonciation à la conclusion du procès. Ces associations de minorité raciale ont fait valoir qu'en ce qui concerne l'indépendance et la compétence des poursuites, la

[37] C. Blatchford, "It was a fight outdoors and a massacre in court" *National Post* (19 décembre 2000) A12.

perception du public est aussi importante que la réalité. Par exemple, il m'a été demandé si l'Unité des poursuites dans le secteur de la justice avait un énoncé de mission précisant au public son rôle et son engagement à l'égard de l'indépendance et si ses membres recevaient *régulièrement* une formation pour le traitement des cas difficiles et la sensibilisation aux questions raciales. Enfin, certains dirigeants communautaires étaient suffisamment inquiets à ce sujet pour suggérer que le gouvernement fasse appel à un avocat principal externe pour porter en justice les cas de l'UES, comme c'est, semble-t-il, le cas au Manitoba.

J'ai discuté de ces questions et préoccupations lors de rencontres avec les cadres supérieurs du ministère responsables de l'Unité. Ils ont fait valoir que le rôle du procureur de la Couronne, par sa nature même, exige de l'indépendance[38] et ils ont suggéré que les associations communautaires n'étaient tout simplement pas au courant des ressources dont dispose l'Unité. Concernant l'indépendance, il a été souligné qu'un procureur public est un officier quasi judiciaire et un agent du procureur général qui doit maintenir une certaine distance de la police afin d'avoir le détachement nécessaire pour jouer son rôle de conseiller juridique indépendant. La fonction de maintien de l'ordre est différente de la fonction de poursuivant, et un agent de police n'est pas un « client » qui peut retenir les services d'un avocat et donner des instructions à celui-ci. Par conséquent, les représentants du ministère ont mis l'accent sur l'indépendance inhérente à tout procureur de la Couronne en tant qu'agents du procureur général, indépendance qui explique pourquoi le directeur de l'UES fait désormais rapport au procureur général.

Les représentants du ministère ont souligné que les associations communautaires doivent aussi comprendre qu'un procureur de la Couronne joue

---

[38] Nouvelle-Écosse, Commission royale sur l'affaire Donald Marshall, Jr. Prosecution, *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution*, vol. 1 (Halifax: The Commission, 1989) à 241 [ci-après Marshall]. Voir aussi Ontario, *Report of the Attorney General's Advisory Committee on Charge Screening, Disclosure and Resolution Discussions* (Toronto: The Committee, 1993) p. 31, *Boucher v. The Queen* (1954), 110 C.C.C. 263 at 270 (C.S.C.) and *R. v. Savion and Mizrahi* (1980), 52 C.C.C. (2d) 276 at 289 (Ont. C.A.).

le double rôle mis en évidence par l'enquête de la Commission royale dans la poursuite de Donald Marshall.[39]. Il doit poursuivre vigoureusement les personnes accusées d'un crime. Mais, d'un autre côté, un avocat de la Couronne doit veiller à ce que le pouvoir d'état ne soit utilisé que dans la recherche d'une justice impartiale. Même si le point de vue et les intérêts de la victime doivent être pris en compte tout au long de la poursuite judiciaire, le poursuivant n'est pas l'avocat de la victime. Par conséquent, les demandes de faire appel à un avocat principal externe vindicatif confondent le rôle des avocats privés avec les responsabilités des avocats de la Couronne.

Néanmoins, les représentants du ministère et de l'Unité des poursuites dans le secteur de la justice étaient disposés à rencontrer les associations communautaires pour discuter de ces questions – en fait, ils sont disposés à rencontrer toutes les parties intéressées. Ils ne sont pas opposés, non plus, à l'élaboration d'un énoncé de mission, ni à l'examen de la suffisance de son personnel et des besoins en formation de l'Unité à tous les égards. Les représentants du ministère ont toutefois nié fermement que l'administration et la compétence de l'Unité des poursuites dans le secteur de la justice, que ce soit dans les faits ou dans les perceptions, ne nuisent d'une façon quelconque à l'investissement du gouvernement dans l'UES. Ils ont aussi rejeté l'idée que l'Unité et les poursuites dans le secteur de la justice puissent être évaluées de façon équitable sur la base du nombre de déclarations de culpabilité obtenu.

Recommandation 23 :

Tous les agents de police de l'Ontario devraient recevoir une formation continue sur les procédures de l'UES. Des programmes de formation similaires devraient être offerts dans les collèges de police.

---

[39]Marshall, *ibid.*

Des progrès importants semblent avoir été accomplis en matière de formation des agents de police de l'Ontario sur les procédures de l'UES. Les activités de l'UES font désormais partie des programmes de formation courants des nouvelles recrues de la police au Collège de police de l'Ontario où des cadres de l'UES font des exposés aux nouvelles recrues. Des cours de formation similaires sont offerts au Collège C.O. Bick de Toronto.

L'UES souligne que son rôle et ses activités figurent aussi de façon proéminente dans les cours relatifs au maintien de l'ordre des programmes universitaires de criminologie, ainsi que dans les cours de base de niveau collégial auxquels le personnel de l'UES participe régulièrement pour parler du rôle et des activités de l'Unité. Nous avons vu qu'au niveau des cadres supérieurs de la police, l'UES fait partie du cours d'encadrement supérieur de la police offert par l'Institut Rotman au nom de l'OACP. L'UES a également entrepris d'offrir un programme plus large de sensibilisation du public en collaboration avec les procureurs de la Couronne. L'UES continue à préconiser un programme plus formel de formation et d'éducation pour les procureurs de la Couronne, selon un modèle similaire à celui destiné à la collectivité policière afin d'éviter, par exemple, les problèmes qui pourraient se produire dans le cas d'affaires parallèles.

Recommandation 24 :

Le ministère du Procureur général devrait veiller à ce que la durée du mandat et la rémunération du directeur de l'UES reflètent les responsabilités de ce poste important.

Le directeur actuel de l'UES a été nommé par décret pour un mandat de cinq ans, soit une nette amélioration par rapport aux mandats antérieurs d'un an. La rémunération du directeur correspond à celle d'un sous-ministre adjoint du ministère du Procureur général. L'indépendance du directeur est renforcée par l'absence de rémunération au mérite et de l'évaluation du rendement correspondante. Selon le directeur, le procureur général ou le procureur général

adjoint n'ont jamais tenté d'interférer dans une affaire particulière. Selon certains intervenants, pour que l'UES soit vraiment indépendante, il faudrait adopter un modèle similaire à celui du Bureau de l'Ombudsman, l'Ombudsman étant un agent de l'Assemblée législative à laquelle il fait rapport.

Comme nous l'avons mentionné, la police critique l'indépendance du directeur de l'UES en affirmant qu'il devrait avoir une obligation de rendre compte de ses actions. Par exemple, il a été affirmé que toutes les plaintes ou critiques présentées au procureur général étaient transmises au directeur de l'UES. Les représentants de la police ont donc suggéré que les membres et le directeur de l'UES rendent compte de leurs actions par le biais d'un mécanisme similaire à celui prévu pour les agents de police par la *Loi sur les services policiers*, et que la police puisse avoir recours à un mécanisme d'appel ou de médiation en cas de différend concernant la conduite d'une enquête. Les associations communautaires, comme je l'ai indiqué plus haut, rejettent vigoureusement ces propositions de « surveillance de la surveillance » et ont noté que le mécanisme de responsabilisation prévue par la *Loi sur les services policiers* est approprié pour les agents de police qui détiennent des pouvoirs exceptionnels et portent des armes. En outre, ce genre d'obligation n'est pas adapté à l'UES dont le rôle se limite à faire enquête sur les actions de la police dans des circonstances très restreintes. Les agents de police sont aussi titulaires d'une charge publique et bénéficient de la protection liée à cette fonction.

Les associations communautaires ont demandé comment un mécanisme d'appel ou de médiation sans précédent pourrait être mis en place pour une enquête criminelle en cours sans devenir un dérivatif tactique. Il n'existe aucun équivalent connu qui s'appliquerait aux décisions prises par la police au cours d'une enquête criminelle. Il a aussi été mentionné qu'un tel mécanisme d'appel pourrait être utilisé comme moyen de retarder et d'entraver une enquête de l'UES par des associations policières qui disposent de moyens importants. De plus, les associations communautaires ont fait valoir que le directeur de l'UES est

responsable devant le procureur général et, par l'intermédiaire de celui-ci, devant l'Assemblée législative. L'UES et son directeur sont également responsables devant les tribunaux et l'Ombudsman. L'UES a élaboré une politique relative aux plaintes dans le cadre de sa directive générale 005[40] qui précise comment déposer une plainte contre l'un des membres de son personnel. Tout membre du personnel qui ferait l'objet d'une mesure disciplinaire dans ce cadre peut présenter un grief à un arbitre indépendant aux termes d'une convention collective.

La demande, formulée par certaines associations de policiers, que l'UES ne soit autorisée à déposer des accusations qu'avec l'approbation de trois avocats de la Couronne va à l'encontre de la politique de l'Ontario qui garantit l'indépendance entre les avocats de la Couronne et les enquêteurs de la police. Les agents de police exercent leur pouvoir discrétionnaire dans la conduite de leurs enquêtes et dans le dépôt de charges. Toutefois, l'avocat de la Couronne passe au crible tous les renseignements déposés, y compris ceux déposés par le directeur de l'UES. Cet examen s'appuie sur les normes de « probabilité raisonnable de déclaration de culpabilité et d'intérêt du public ».[41] Cette politique a récemment conduit au retrait d'accusations portées par l'UES contre un agent de l'OPP.[42]

Recommandation 25 :

Le ministère du Procureur général devrait envisager de confier au Centre de règlement extrajudiciaire des différends la responsabilité d'élaborer et d'offrir des services spécialisés de facilitation aux parties intéressées aux affaires de l'UES qui souhaitent participer à des discussions de conciliation.

---

[40] Bien que cette directive ait été publiée en novembre 2001, il semble que personne n'ait jamais utilisé ce droit pour déposer une plainte.

[41] Avis de pratique à l'avocat de la Couronne, Division du droit criminel, concernant l'examen des accusations, Practice Memorandum [2002] No. 5 (1er octobre 2002). Voir aussi Avis de pratique à l'avocat de la Couronne, Division du droit criminel, concernant la rétractation des témoins, Practice Memorandum [2002] No. 7 (1er octobre 2002).

[42] Voir communiqué de presse de l'OPPA, « OPPA Welcomes Withdrawal of Charges Against Officer » (23 octobre 2002).

Dans mon rapport précédent, je notais que certains intervenants voyaient le besoin de disposer d'un forum volontaire auquel les parties intéressées pourraient faire appel pour participer à des discussions de conciliation. À leur avis, un tel forum constituerait un moyen approprié pour permettre aux personnes touchées par un décès ou une blessure grave de parler ouvertement des répercussions de l'incident sur leur vie. La participation à ces discussions serait facultative et sans préjudice. On espérait ainsi que ces discussions permettraient d'éviter des procédures judiciaires et de mettre fin à l'anxiété des parties concernées.

Même si cette recommandation n'a pas été officiellement mise en œuvre, comme nous l'avons déjà mentionné, l'UES a participé à un cercle de guérison qui constitue une démarche similaire. La Nation Nishnawbe Aski apprécie aussi toute occasion de collaborer avec l'UES et la police pour promouvoir une utilisation plus répandue des cercles de guérison. Les parties à un incident peuvent aussi désigner leur propre moyen de médiation qui serait compatible avec l'objectif de cette proposition. En fait, comme bon nombre des participants à cette revue le savent, j'ai été engagé personnellement comme médiateur privé dans un différend.

V. Conclusion

J'ai le plaisir de rapporter que, selon mon évaluation, aucune des préoccupations qui m'ont été communiquées dans le cadre de la présente revue, ne constitue le genre de défaut systémique qui existait à l'époque de ma première étude. Il est vrai que de nombreux problèmes ont été soulevés et qu'il existe encore des différences d'opinions importantes entre les divers groupes d'intervenants et l'UES. Mais la surveillance civile est un instrument complexe opérant dans un ensemble encore plus complexe de contextes. Il n'est donc pas étonnant qu'il y

ait encore de nombreux sujets de divergence. Je soupçonne que si nous faisions le point sur n'importe quel autre instrument délicat de politique à un moment quelconque, la situation ne serait pas très différente de celle que décrit le présent rapport.

En termes de conflits, il s'agit sans doute de l'un des volets de politique publique dans lesquels l'existence de tensions importantes entre les parties intéressées est courante, si ce n'est naturelle. La surveillance civile se situe à la croisée de forces concurrentielles et, dans certains cas très puissantes, d'une société. Il n'est pas surprenant que des controverses accompagnées de fortes émotions surgissent de temps à autre. Néanmoins, les parties ont fait de grands progrès à tous les égards depuis la mise en œuvre des recommandations de 1998 et grâce à celles-ci. Les parties apprécient mieux les points de vue légitimes des autres et démontrent une confiance impressionnante dans le professionnalisme et l'intégrité de l'UES.

Les recommandations mises en œuvre ont permis de mieux officialiser l'UES dans la société multiraciale que constitue l'Ontario – résultat dont tous les intervenants, y compris l'UES, doivent se féliciter. Je ne vois donc pas le besoin ni l'occasion d'étendre ma participation au-delà de la présentation de ce rapport. Au fur et à mesure que j'avançais dans cette revue, j'en suis venu à considérer ce rapport comme un rapport de vérification pour toutes les parties concernées et pour le ministère du Procureur général. Chacun a maintenant l'occasion d'évaluer de lui-même les progrès accomplis dans ce domaine important du maintien de l'ordre et de décider des prochaines étapes à franchir pour améliorer l'efficacité de l'UES – un objectif commun à toutes les parties.

Enfin, Monsieur le procureur général, au nom de toutes les parties intéressées, je vous remercie pour la décision sage, prise par le gouvernement, de lancer cette revue, reconnaissant l'importance de l'UES et de son amélioration continue. Je tiens aussi à remercier tous les organismes, associations et

particuliers qui ont contribué généreusement de leur temps en participant à cette revue et en m'offrant des conseils judicieux.

Annexe I

Mission

Mission de l'animateur

L'Honorable George Adams, c.r., évaluera le succès des réformes de 1999 de l'UES (règlement concernant l'UES et augmentation de son budget) après avoir consulté les parties intéressées de la police et de la collectivité.

M. Adams animera des discussions et conduira des négociations afin de déterminer s'il existe un consensus sur tout éclaircissement qu'il pourrait être nécessaire d'apporter au règlement concernant l'UES.

Si, à l'issue des discussions, M. Adams est en mesure d'identifier de nouvelles questions relatives à l'UES qu'il serait sans doute possible, à son avis, de résoudre par le biais d'une consultation dirigée, il procèdera alors à l'élaboration de recommandations basées sur le consensus pour régler ces questions, recommandations qu'il présentera au ministère.

Le rôle de M. Adams consiste à évaluer les points de vue et à faciliter le dégagement d'un consensus sur des recommandations; ce rôle n'est pas de donner un avis juridique.

M. Adams peut mener son étude de la manière qu'il juge la plus opportune compte tenu des circonstances.

M. Adams rapportera au ministère les points de vue des parties intéressées ainsi que, s'il le juge approprié, les recommandations concernant son rôle qui font l'objet d'un consensus parmi les parties intéressées.

Les notes, dossiers, souvenirs, déclarations et documents produits par M. Adams ou qui lui ont été fournis dans le cadre de son étude seront tous considérés confidentiels et la divulgation de ces pièces à quiconque, y compris le gouvernement, sera, exception faite de ce qu'exige la loi, à sa seule discrétion.

Annexe II

Groupes et particuliers consultés et dates des rencontres

Des rencontres ont eu lieu aux dates suivantes :

Les 9, 11, 15, 18, 19, 22 et 23 octobre
Les 8, 9, 16, 19, 20 et 21 novembre
Les 2, 6 et 13 décembre

Voici la liste des groupes et particuliers consultés :

Aboriginal Legal Services of Toronto
African Canadian Legal Clinic
Bromley Armstrong
Black Action Defense Committee
L'Association canadienne des avocats noirs
Association canadienne des libertés civiles
Julian Falconer
Services policiers d'Hamilton
Jamaican Canadian Association
Metro Toronto Chinese & Southeast Asian Legal Clinic
Ministère du Procureur général – Division du droit criminel
Nation Nishnawbe Aski
Ontario Association of Police Services Boards
Association des chefs de police de l'Ontario
Bureau du coroner en chef
Commission civile des services policiers de l'Ontario
Police provinciale de l'Ontario
Ontario Provincial Police Association
Peel Regional Police Association
Police Association of Ontario
Peter Rosenthal

Unités des enquêtes spéciales

Thunder Bay Indian Friendship Centre

Thunder Bay Police Association

Service de police de Thunder Bay

Toronto Police Association

Service de police de Toronto

Commission des services policiers de Toronto

Alliance urbaine sur les relations interraciales